

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE CONTROLE
DE LA
Constitutionnalité des Lois
en Roumanie

THÈSE DE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 8 mars, à 2 heures

PAR

M. Victor ORESCO

Président : M. GIDEL, Professeur

<i>Suffragants</i>	{	MM. MESTRE LE FUR	{	<i>Professeurs</i>
--------------------	---	----------------------	---	--------------------



PARIS

E. DE BOCCARD, Éditeur

Anciennes Maisons Thorin et Fontemoing

1, Rue de Médicis

1929

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses,
ces opinions doivent être considérées comme pro-
pres à leurs auteurs.**

LE CONTROLE
DE LA
Constitutionnalité des Lois
en Roumanie

THÈSE DE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 8 mars, à 2 heures

PAR

M. Victor ORESCO

	Président : M. GIDEL. <i>Professeur</i>	
<i>Suffragants</i>	MM. MESTRE LE FUR	<i>Professeurs</i>



PARIS
E. DE BOCCARD, Éditeur
Anciennes Maisons Thorin et Fontemoing
1, Rue de Médecis

1929

Constitutionelle des Landes
in Romane



INTRODUCTION

Nous ne traiterons pas la question du Contrôle Constitutionnel à un point de vue général. Cette question ayant déjà fait l'objet de nombreux développements de la part de la Doctrine.

Ce serait s'attacher d'ailleurs à un sujet beaucoup trop étendu, étant donné que le Contrôle Constitutionnel des lois ne fonctionne pas dans les différents pays sous les mêmes conditions. En plus, il n'est pas appliqué partout.

Il y a des pays, où il est à l'état de problème, à la solution duquel, d'ailleurs, les maîtres de la Science juridique ont apporté un grand tribut, par des théories, qui s'opposent parfois sur certains points, mais qui toutes tendent à l'introduction et l'adoption d'un Contrôle judiciaire des lois, dont le but est de renforcer la légalité et donner aux particuliers une garantie de protection à l'égard de leurs libertés.

Traiter l'ensemble de cette question, serait risquer des répétitions et nous engagerait à un travail qui dépasserait de beaucoup le cadre restreint que nous nous sommes imposé.

Nous limitons nos développements du Contrôle constitutionnel des lois à un seul pays : la Roumanie.

Toutefois, nous croyons nécessaire, avant d'entreprendre le fond de notre sujet, de donner au lecteur quelques éclaircissements.

CHAPITRE PREMIER

Le Contrôle Constitutionnel des lois n'est pas nécessairement lié à un article constitutionnel ou législatif, prévoyant et réglementant l'application du contrôle. Le contraire, cependant, peut se produire. Exemple la Roumanie, dont la nouvelle Constitution de 1923, art. 103, prévoit que le Contrôle Constitutionnel sera exercé par la Cour de Cassation, toutes sections réunies.

Egalement la Constitution autrichienne de 1920, qui traite cette question dans l'art. 140; et celle de l'Esthonie du 15 juin 1920.

Dans ces pays, l'existence du système ne peut plus être mise en jeu. Mais en Amérique par exemple, le Contrôle Constitutionnel des lois existe, sans être prévu par la Constitution, ce qui ne l'empêche pas de fonctionner dans des conditions aussi bonnes. Ceci prouve, que le contrôle des lois, n'est pas en fonction d'un texte, mais s'établit de lui-même, dès que certaines conditions sont remplies. .

Nous montrerons quelles sont ces conditions dans ce même chapitre.

Pour le moment nous tâcherons d'indiquer, l'origine de cette pratique du Contrôle Constitutionnel.

L'idée de la limitation des pouvoirs, qui engendra le Contrôle Constitutionnel des lois, fut agitée par les philosophes du XVIII^e siècle. Montesquieu donna à ces notions une formule concrète en énonçant le principe de la séparation des pouvoirs, selon lequel le pouvoir arrête le pouvoir.

Il se forme donc déjà à ce moment, en France, avant que la révolution vienne poser des principes nouveaux comme celui de la souveraineté nationale du peuple, une notion assez nette que l'Etat est soumis à une règle de droit qui lui est supérieure.

En même temps se précise l'idée d'un nouvel ordre individualiste, idée qui suit son cours pour aboutir à la Déclaration des Droits de l'homme¹.

L'idée de limitation des pouvoirs plut aux Américains qui vers cette époque se débattaient dans les difficultés de la Confédération; ils s'emparèrent de cette nouvelle idée, qui domina désormais l'œuvre entière à laquelle se livraient des hommes comme Washington, Hamilton et autres grands patriotes.

Ce qui, en France, avançait péniblement à travers les préjugés de l'Ancien Régime, trouva en Amérique une voie facile. Les Américains réalisèrent pratiquement cette idée dans leur Constitution Fédérale de 1789, qui fut la première Constitution limitative, qui a sus-

1. « C'est ainsi qu'il ne faut point prétendre à subordonner entièrement les pouvoirs du sujet humain à l'ordre objectif des institutions sociales, et interdire les réformes même les plus justes. La volonté subjective de l'homme est l'agent des réformes, les institutions sociales objectives représentent la résistance du passé ».

Précis du Droit constitutionnel, 1923, M. Hauriou, p. 5.

cité et suscite encore aujourd'hui une unanime admiration, due au fait qu'elle a créé un équilibre entre les différents pouvoirs en les limitant respectivement.

Dans cette tâche de contre-poids des pouvoirs que les Américains poursuivaient, ils portèrent une attention très marquée à la toute-puissance du pouvoir législatif qu'ils considéraient comme le plus dangereux quant aux libertés individuelles¹.

Ils lui tracèrent un cadre qu'il ne pourra en aucun cas dépasser sous peine de sanction, et dans lequel il devra évoluer.

En procédant ainsi, les Américains jettent les bases du système dont nous nous occupons, car, en fixant une limite au pouvoir législatif et en même temps en décidant que la loi qui dépasserait celle-ci serait contraire à la Constitution, et nulle, les Américains ont résolu d'une façon pratique et efficace le problème du Contrôle Constitutionnel des lois.

Ces deux notions : limitation du législatif, et Contrôle Constitutionnel des lois sont en rapport étroit et direct, la dernière étant la sanction de la première.

Admettons qu'on se contente de limiter le pouvoir législatif sans donner à ce principe une sanction, le

1. « En tant que colons d'Angleterre, ils avaient eu trop à souffrir des abus du Parlement anglais pour croire à l'autolimitation des Parlements. Ils se sont donnés des Constitutions écrites, ils ont consacré leurs droits individuels par ces Constitutions, ils ont posé le principe que le pouvoir constitutionnel est seul souverain, que tous les pouvoirs constitués, même le pouvoir législatif, sont limités, que dès lors les lois contraires à la Constitution doivent être frappées d'inefficacité comme inconstitutionnelles ».

Hauriou, *op. cit.* p. 139 et 140.

résultat pratique sera nul. Le pouvoir législatif ne rencontrant à sa toute puissance aucun obstacle sérieux, sinon quelques formules, ne craindra rien quant à la validité d'une loi inconstitutionnelle¹.

Ce sera donc en fonction d'un Contrôle Constitutionnel, que la limitation du pouvoir législatif sera en mesure de donner des résultats.

Cependant, si on se trouve en face d'une Constitution écrite, et qui traite uniquement de l'organisation des pouvoirs, comme c'est le cas de la Constitution française de 1875, il est évident qu'un contrôle exercé dans un tel cadre, ne donnera pas des garanties suffisantes en ce qui concerne les libertés individuelles. Il n'est donc pas suffisant que la limitation du pouvoir législatif existe, il faut encore que cette limitation porte sur un nombre varié et on peut dire assez large de notions que le législateur constituant a voulu mettre en dehors des atteintes du pouvoir législatif².

Mais la détermination de la portion qui doit revenir au pouvoir législatif ordinaire, et de celle qui doit lui être enlevée pour être incorporée dans la Constitution, est une tâche qui ne peut être menée à bien qu'avec

1. « En parlant des sanctions : sans elle, la Constitution n'est qu'un programme politique à la rigueur obligatoire moralement, un recueil de bons conseils, à l'usage du législateur, mais dont il est juridiquement libre de tenir ou de ne pas tenir compte, puisque ces actes, même faits en violation de ces préceptes seront en tout état de cause valables ».

Eisenman. *La justice constitutionnelle*. Thèse Paris 1928, p. 22.

2. « Il est urgent de protéger nos libertés individuelles contre l'entreprise de ce pouvoir (législatif), il y a une dernière Bastille à démolir qui est la croyance en la souveraineté du Parlement ».

M. Hauriou, *op. cit.* p. 137.

beaucoup de précaution. Il y a lieu à une distinction : une Constitution, au sens matériel, est une règle fondamentale qui régit uniquement l'organisation des pouvoirs publics de l'Etat. Elle ne s'occupe pas des droits individuels; par conséquent le Contrôle exercé sur la base de la constitutionnalité matérielle est insuffisant. La constitutionnalité formelle, vient heureusement ajouter un complément nécessaire à la constitutionnalité matérielle, en incorporant dans la Constitution des matières qui ont trait aux libertés individuelles.

C'est une incursion du législateur constituant dans le domaine du Droit privé qu'il explore, pour mieux le protéger. Œuvre très délicate, qui a besoin d'être sollicitée par un courant d'opinion publique et qui s'affirme dans les branches les plus diverses du droit commun. Le but poursuivi est la protection des droits de l'individu ou de la Société. Il n'est pas question uniquement des droits et intérêts de l'individu en tant que particulier; la Constitution donne une égale protection aux intérêts collectifs de la Société et si entre ces deux

1. « Est matériellement constitutionnelle toute règle relative à la législation; est au contraire formellement constitutionnelle toute disposition soumise aux formes de la législation constitutionnelles. Les deux notions matérielle et formelle ne concordent pas nécessairement, pour ainsi dire jamais, en droit positif, c'est-à-dire dans un système juridique donné. Ex : dans certains Etats, ainsi en Autriche, cf. art. 30 de la Constitution fédérale, ou encore en Esthonie, cf. art. 44 de la Constitution du 25 juin 1920 la procédure parlementaire est régie par une loi ordinaire (loi sur le règlement de la Chambre) et, inversement toute règle de droit, quel que soit l'objet pourra en principe être constitutionnalisé en la forme, seul le droit positif pourrait limiter à cet égard, par prescription ou restriction, le pouvoir discrétionnaire sans cela absolu de l'organe constituant ».

Op. cit. Eisenman, p. 5.

catégories d'intérêts il s'élève un conflit, c'est aux intérêts sociaux qu'ira toute l'attention du législateur constituant. On pourrait donner en exemple le 18^e amendement de la Constitution américaine qui interdit les boissons alcooliques sur tout le territoire des Etats-Unis. Cette mesure lèse certains intérêts, et méconnaît certaines libertés, que la Constitution a justement pour but de garantir aux individus, mais elle fut prise dans un haut intérêt social.

La limitation du pouvoir législatif formant ainsi un des éléments du Contrôle Constitutionnel des lois, examinons quelle en est la sanction. Nous avons dit que c'est dans l'organisation de celle-ci et des résultats pratiques qu'elle donne, que réside l'efficacité du système dont nous nous occupons. Or le Contrôle Constitutionnel des lois n'est pas l'unique sanction au principe de la limitation du pouvoir législatif, mais en est une des plus importantes puisqu'il assure le respect des dispositions constitutionnelles. Les Etats-Unis en ont fait une application des plus étendues. C'est la raison pour laquelle nous nous rapportons à l'exemple américain. D'autres sanctions cependant, tendent également au même but, mais sans donner les mêmes résultats.

Ainsi il existe une sanction répressive, sous la forme d'un mécontentement général, provoqué par la violation d'un principe constitutionnel; qui se manifeste sous la forme de résistances, désordres ou réactions

sociales, toujours assez dangereuses pour la sécurité d'un Etat¹.

C'est donc dans le domaine des sanctions préventives qu'il faut trouver le moyen d'assurer la suprématie de la Constitution. Les présidents des Chambres exercent bien un contrôle sur la constitutionnalité des projets des lois déposés sur le bureau de l'Assemblée, et peuvent refuser la mise en discussion de ceux qu'ils estiment inconstitutionnels².

Pendant ce moyen ne présente pas des garanties suffisantes, étant donné que les présidents des assemblées législatives sont des hommes politiques, susceptibles de subir les influences des partis. Il existe encore le contrôle du Président de la République, qui peut, au sujet d'une loi qu'il estime inconstitutionnelle, demander aux Chambres une seconde délibération.

Ce deuxième moyen est encore moins efficace par le fait suivant : alors que les Présidents des Chambres peuvent opposer à la mise en discussion d'une loi un refus formel, ce qui a pour résultat le retrait ou l'amendement du projet, le veto du Président de la Répu-

1. Théorie de la solidarité sociale de M. Duguit.

2. « Ce droit existe en France : il appartient au président de chaque Chambre, d'examiner si les propositions qui sont apportées par un ou plusieurs membres n'excèdent pas les limites du droit d'initiative, s'il ne se rencontre rien dans les lois ou les règlements, qui en interdisent le dépôt ».

Traité de Droit parlementaire, 1902. M. Eugène Pierre, p. 66.

Sur ce même sujet, M. Gidel : Ce pouvoir des présidents a été exercé à plusieurs reprises : Gambetta, le 23 février 1886 a repoussé comme inconstitutionnelle une proposition tendant à limiter le droit du gouvernement de traiter avec les Puissances étrangères. De même le président Floquet s'est opposé, le 22 décembre 1890, à une proposition relative à l'organisation du référendum. *Op. cit.* p. 204.

blique ne comporte pas la moindre sanction, car la loi inconstitutionnelle est simplement renvoyée devant les Chambres, pour une nouvelle délibération, qui remarquons-le, en France, a lieu dans des conditions identiques à la première¹. Il est très probable que la majorité qui a voté une première fois le projet, agira de même, lors de la deuxième discussion.

Il résulte de ceci, que les deux moyens que nous venons d'indiquer sont incapables d'assurer le respect des dispositions constitutionnelles.

Le principe de la limitation du pouvoir législatif avait besoin d'une sanction capable d'assurer la suprématie de la Constitution en mettant le pouvoir législatif en garde contre l'inconstitutionnalité des lois.

C'est ce que firent les Américains, quand ils confièrent à tous les tribunaux de l'Union le Contrôle Constitutionnel des lois, parce qu'ils estimèrent que c'est le seul moyen pratique de sauvegarder la supériorité de la Constitution. Nous avons dit que cette pratique ne ressort d'aucun texte de la Constitution fédérale, mais est subordonnée à certaines conditions.

Voici l'opinion de M. le professeur Esmein sur ce point : Le Contrôle de la Constitutionnalité des lois, qui forme la sanction des lois inconstitutionnelles, n'est prévu par aucun texte de la Constitution, mais ressort des trois principes suivants :

1. Aux Etats-Unis, quand le président de la République oppose son veto, la loi retourne au Congrès, et on exige pour la seconde délibération une majorité de deux tiers.

Constitution limitative, la séparation des pouvoirs et l'interprétation juridique des lois¹.»

Les Américains remplissaient ces trois conditions : ils avaient adopté le principe de la séparation des pouvoirs dès le début de l'Union, ils avaient une Constitution limitative et enfin l'interprétation juridique des lois.

C'est de ce dernier point que découla spécialement la pratique du Contrôle Juridictionnel des lois.

En effet, il existait, même avant l'Union, au temps où l'Amérique n'était qu'une Colonie anglaise, soumise à l'autorité de la Couronne anglaise, une hiérarchie entre les lois. Il y avait la Charte, loi supérieure, imposée par la Métropole, à laquelle aucune loi ne pouvait être contraire; par conséquent, déjà à cette époque, le juge a la charge de bien s'assurer que la loi coloniale ne contredit pas la Charte.

Quand l'Union fut formée, le juge continua à jouer le même rôle d'arbitre, à la seule différence qu'il devient maintenant le gardien d'une nouvelle charte : la Constitution fédérale de 1789².

Le juge interprète donc aux Etats-Unis toutes les lois constitutionnelles ou ordinaires, et il donnera toujours la priorité quand celles-ci se contredisent à la loi constitutionnelle. Cette doctrine fut développée par le juge

1. M. Esmein, préface au *Fédéraliste*, p. 33.

2. « Pour qu'il pût naître (le Contrôle juridictionnel) ne fallait-il pas que la Magistrature ainsi acceptée comme arbitre suprême, possédât une bien haute et très ancienne autorité ? Ne fallait-il pas même une race d'hommes qui fût habituée depuis des siècles à voir dans ses magistrats les gardiens du Droit et des libertés publiques ?

M. Esmein, préface au *Fédéraliste*, p. 33.

Marshal lors du célèbre procès Marbury-Madison, dans lequel les mesures prises par le Président sortant John Adams, à la veille de l'élection de Jefferson, furent déclarées inconstitutionnelles.

Mais les bases du système furent jetées, auparavant, par Hamilton, délégué de l'Etat de New-York à la Convention de Philadelphie de 1789, dans un appel lancé au peuple de New-York, et dans lequel il explique pourquoi il appartient au juge de déclarer inconstitutionnelle une loi : « Il n'est pas de proposition plus évidemment vraie que tout acte d'une autorité déléguée, contraire aux termes de la commission en vertu de laquelle elle est exercée, est nul. Donc, nul acte législatif, contraire à la Constitution, ne peut-être valable. Nier cela, ce serait affirmer que le délégué est supérieur à son commettant, que le serviteur est au-dessus de son maître, que les représentants du peuple sont supérieurs au peuple lui-même, que les hommes qui agissent en vertu de pouvoirs peuvent faire non seulement ce que ces pouvoirs ne les autorisent pas à faire, mais encore ce qu'ils leur défendent.

Si on dit que le corps législatif est lui-même le juge constituant de ses pouvoirs, et que l'interprétation qu'il en fait est concluante pour les autres départements, on peut répondre que ce ne peut-être là présomption naturelle, à moins que la Constitution ne le décide par quelques dispositions spéciales. On ne peut guère supposer que la Constitution donne aux représentants du peuple le droit de substituer leur volonté à celle de leurs commettants. Il est bien plus rationnel

de supposer que les tribunaux ont été désignés pour être un corps intermédiaire entre le peuple et la législature, à l'effet, entre autre choses, de maintenir la dernière dans les bornes assignées à son autorité. L'interprétation des lois est la fonction propre et particulière des tribunaux. Une constitution est, en fait, et doit être regardée par les juges comme une loi fondamentale. Dès lors, c'est à eux qu'il appartient d'en déterminer le sens, aussi bien que le sens de toute loi émanant du corps législatif.

« S'il se trouve entre les deux une contradiction absolue, celle qui a un caractère obligatoire et une valeur supérieure doit être naturellement préférée, ou, en d'autres termes, la Constitution doit être préférée à la loi, l'intention du peuple à l'intention des agents¹ ».

La thèse de Hamilton, comme on le voit, est que la Constitution est une loi, que dès lors tout se réduit à un conflit de lois. Le juge ne résout-il pas le conflit des lois ordinaires, quand il choisit entre deux lois celle qui est la dernière ?

Pourquoi n'agirait-il de même, lorsqu'il se trouve devant la Constitution et une loi ordinaire contraire, avec la seule différence que celle-là étant une loi supérieure, fondamentale, il lui donnera toujours la préférence, quand même elle serait antérieure en date à celle-ci².

1. *Le Fédéraliste*, n° LXXVIII, p. 648 et 649.

2. « Ils (les Américains) ont admis que le conflit entre la loi ordinaire et la loi constitutionnelle était du ressort du juge ordinaire comme tout conflit des lois, que dès lors, dans un procès quelconque, toute disposition invoquée et relative à la nature pourrait être arguée d'inconsti-

Ces arguments que Hamilton* développait à l'intention du peuple de l'Etat de New-York en faveur de la nécessité d'un Contrôle Constitutionnel des lois par le juge, ont un caractère objectif qui leur enlève toute portée locale exclusivement américaine. Ils pourraient être repris, avec autant de force, également pour d'autres pays. Ils furent d'ailleurs reproduits par la Doctrine, lors de l'introduction de cette pratique dans divers pays d'Europe..

Il est utile de remarquer que le Contrôle Constitutionnel des lois existe d'une façon générale dans un Etat fédéral, parce que là-bas il y a une hiérarchie entre la loi locale et la loi fédérale, qu'il est indispensable de maintenir.

Cependant, le même système peut aussi bien fonctionner dans un Etat unitaire, ce qui prouve que le Contrôle n'est pas nécessairement lié à la forme fédérale, comme on pourrait le croire; parce qu'il existe une même hiérarchie entre les lois, dans un Etat unitaire, du moment qu'il est pourvu d'une constitution rigide. Ces principes admis, sur quelle base le juge se livrera-t-il à l'examen constitutionnel de la loi? Il peut le faire : 1^o au point de vue extrinsèque de la loi, autrement dit si les formes exigées par une loi ont été remplies; 2^o il peut se livrer à un examen de fond de la loi par rapport à la Constitution.

tutionnalité et que le juge du litige serait compétent pour trancher cette sorte de question préjudicielle. La disposition inconstitutionnelle n'est pas annulée par le juge, mais il refuse de l'appliquer et en fait elle se trouve frappée d'inefficacité par sa jurisprudence ».

M. Hauriou, *op. cit.*, p. 139 et 140.

Cette distinction est admise en France par quelques auteurs seulement¹; les juges pourraient en effet contrôler si les formes prévues par la Constitution ont été remplies, malgré qu'on ne leur reconnaît pas le droit d'examiner si la constitutionnalité des lois au point de vue fond; car, disent-ils, il n'est question dans le premier cas que de vérifier l'existence même de la loi².

Cependant il faut reconnaître qu'en fait le juge se livre à un examen constitutionnel de la loi; car une loi contraire à la constitution parce qu'elle n'a pas rempli les conditions de forme exigées ou parce qu'elle est contraire au fond d'une disposition constitutionnelle pose dans les deux cas le problème de son existence,

Si, par conséquent, on admet la vérification extrinsèque de la loi pourquoi n'admettre pas aussi celle du fond?

Cette thèse d'un contrôle extérieur exclusif de la loi fut combattue par M. Carré de Malberg³.

1. MM. Jèze et Esmein.

2. « Comment les auteurs qui fournissent cette argumentation n'ont-ils pas vu qu'elle ne s'appliquait pas seulement aux lois quant à la forme mais aussi quant au fond ? Le fond comme la forme est réglementé par la Constitution. Si le législateur édicte un texte en contradiction au fond avec la Constitution il n'y a pas plus de loi que lorsque le texte élaboré viole les règles de forme établies elles aussi par la Constitution. Dans l'un ou l'autre cas il nous semble y avoir même examen de la constitutionnalité des lois par les tribunaux, examen portant sur le point de savoir si étant donné la Constitution on se trouve en présence d'une loi

Leblanc, *Le pouvoir des tribunaux d'apprécier en France la constitutionnalité des lois*. Thèse Paris, 1924, p. 65, note 26.

3. Contribution à la théorie générale de l'Etat, t. I, p. 455.

*
* *

Le Contrôle Constitutionnel des lois, nous l'avons dit, est la conséquence normale de toute Constitution limitative, car il en est la sanction.

Au point de vue théorique, cette affirmation ne souffre pas de contradiction, en fait il en est différemment. Ainsi la Constitution belge de 1831 est une Constitution limitative, et cependant il n'existe pas de Contrôle Juridictionnel des lois. L'art. 107 de la Constitution belge en interdit l'établissement¹. On peut encore citer la Constitution polonaise du 1^{er} juin 1921 qui, dans son art. 81, interdit aux tribunaux de discuter la validité de la loi.

Concernant la France, la question est différente. La Constitution française de 1875 est une Constitution limitative. Il n'existe aucun article qui s'oppose à l'introduction de la pratique du Contrôle juridictionnel des lois. La grande majorité de la Doctrine s'est déclarée favorable à l'introduction en France du Contrôle Constitutionnel des lois (Dans ce sens : MM. H. Berthélemy, Barthélemy-Duez, Duguit, Genty, Gidel, Hauriou et Jèze). Et cependant, en fait, ce contrôle n'existe pas encore.

1. Les tribunaux chargés d'appliquer la loi ne sont pas constitués pour la juger et la réformer, mais pour assurer le maintien de ses prescriptions. La loi bonne ou mauvaise est toujours la loi. Elle se présente au juge comme l'expression de la souveraineté et lui doit obéissance.

Thonissen, *La Constitution belge*, 3^e édition, p. 335.

Quelles sont donc les causes de cette situation ? Elles sont de différentes natures : historiques, juridiques et politiques.

Au point de vue historique, c'est la méfiance qui se manifeste à l'égard du pouvoir judiciaire dès le début des assemblées révolutionnaires. Les parlements avaient été dissous, mais leurs abus et empiètements avaient laissé de trop vifs souvenirs dans l'esprit des hommes de la Révolution pour ne pas les décider à prendre des mesures.

La loi des 16 et 24 août 1790 dit dans les art. 10 et 11 :

« Les tribunaux ne pourront prendre directement ou indirectement aucune part à l'exercice du pouvoir législatif, ni empêcher ni suspendre l'exécution des décrets du Corps législatif, sanctionnés par le Roi, sous peine de forfaiture. Ils seront tenus de faire transcrire purement et simplement sur un registre particulier et de publier dans la huitaine les lois qui leur seront envoyées » Cette loi avait pour but d'enlever au pouvoir judiciaire toute velléité politique et de le confiner dans le rôle d'arbitre dans l'application des lois et de leurs conflits dans le domaine du droit privé. Il empêchait toute immixtion dans l'administratif ou le législatif.

Cette loi avait eu, au moment de la Révolution, un caractère d'urgence et d'actualité qu'elle n'a plus.

Le pouvoir judiciaire a fait, depuis, ses preuves par une longue tradition de légalité. L'application des

textes révolutionnaires n'a plus sa raison d'être, et ils pouvaient être abrogés à la suite de la disparition de la cause qui avait motivé leur création. Surtout s'il s'agit d'un contrôle juridictionnel par voie d'exception, et non d'un rôle politique comme le prétendent les adversaires du Contrôle.

Un autre obstacle à l'établissement du Contrôle judiciaire par les tribunaux est l'article 127 du Code Pénal qui réprime tout acte des magistrats qui suspendrait l'exécution des lois¹. Or, cet article est la consécration de la méfiance envers les anciens tribunaux. Il condamnait l'usurpation à l'égard du pouvoir législatif. Ce n'est pas le cas des tribunaux actuels qui ne manifestent aucune velléité d'usurpation ni à l'égard de l'exécutif ni à l'égard du législatif.

Causes juridiques

Parmi les causes juridiques qui s'opposeraient à l'établissement du Contrôle Judiciaire on peut mettre en premier lieu la séparation des pouvoirs. Ce principe a été admis et introduit en France dès le début de la Révolution et incorporé dans la Déclaration des

1. En interdisant au juge de délibérer sur le point de savoir si les lois seront publiées ou exécutées, les rédacteurs du Code pénal ont voulu interdire aux tribunaux de faire de la politique en se faisant juges de l'opportunité d'application d'une loi, mais on n'a jamais songé à appliquer l'art. 127 du Code pénal aux magistrats, qui sur un conflit des lois, ont laissé une loi inappliquée pour avoir recours à une autre, *Op. cit.*, Leblanc, p. 32 et 33.

Droits de l'Homme, dans l'art. 16 qui dit : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de Constitution ».

L'idée de la séparation des pouvoirs est cependant antérieure à l'époque de la Révolution, elle fut développée par Montesquieu dans son œuvre « *L'Esprit des Lois* », où il montre le danger que présente pour les libertés individuelles, la réunion dans les mêmes mains du pouvoir de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends entre particuliers.

La réunion de ces trois pouvoirs, conduit infailliblement au despotisme. Pour écarter celui-ci, il est nécessaire de séparer l'ensemble des pouvoirs délégués entre trois pouvoirs distincts.

Montesquieu, ne croit pas cependant, que la séparation des pouvoirs doit cantonner chaque pouvoir dans une cloison rigoureusement distincte et jamais infranchissable.

Il considère, au contraire que pour atteindre le véritable but que se propose la séparation des pouvoirs, il est nécessaire que chaque pouvoir puisse exercer un contrôle réciproque sur les autres.

Ce contrôle ne constituera pas une incursion dans un domaine défendu, mais un moyen de défense, une arme contre les empiètements des autres pouvoirs.

Donc, Montesquieu reconnaît que le principe de la séparation des pouvoirs doit être lié à celui d'un

contrôle; autrement un pouvoir public pourra impunément s'étendre en dehors de sa limite d'action.

En fait, le pouvoir exécutif exerce un contrôle à l'égard du pouvoir législatif au moyen du veto présidentiel. Ce fait, pourtant, n'a jamais été considéré comme une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Il forme, tout au plus, un moyen d'agir contre l'omnipotence des Chambres.

Si donc le contrôle à l'égard du pouvoir considéré comme le plus menaçant, le pouvoir législatif, fonctionne sans inconvénient entre les mains de l'exécutif, pourquoi ne pas l'admettre alors qu'il est question de le confier aux tribunaux, du moment que le but reste le même : maintenir le Corps législatif dans le cadre constitutionnel.

Les hommes de la Révolution, dans leur lutte contre la Monarchie, ont au commencement admis et adopté les idées de Montesquieu sur la séparation des pouvoirs. Ils ont cru qu'avec les lois des 16 et 24 août les droits des particuliers se trouveraient suffisamment protégés. Le nouveau principe adopté n'avait pas cependant son cadre complet; il lui manquait ce que Montesquieu considérait comme faisant partie intégrante de son principe : le contrôle entre les trois pouvoirs créés et notamment le contrôle du pouvoir judiciaire à l'égard du pouvoir législatif; contrôle que la Révolution, pour les raisons historiques que nous avons développées, n'a pas admis.

La preuve que le principe de la séparation des pou-

voirs ne constitue pas un obstacle à l'introduction du contrôle par les tribunaux, est que les Américains, qui se sont inspirés des idées de Montesquieu et ont admis le principe de la séparation des pouvoirs, ont cependant chez eux le Contrôle Juridictionnel. Même en France, les tribunaux ont le droit d'apprécier la légalité des règlements et leur conformité avec la loi. L'obstacle s'élève seulement lorsqu'il s'agit de la loi et de sa conformité avec la Constitution.

En résumé, le principe de la séparation des pouvoirs, non seulement ne constitue pas un empêchement à l'établissement du Contrôle Judiciaire, mais, au contraire, c'est grâce à l'existence de ce principe que le Contrôle Judiciaire pût être organisé ailleurs, comme une conséquence naturelle découlant du principe même de la séparation des pouvoirs.

Causes politiques

On a opposé au Contrôle Judiciaire, une série d'obstacles d'ordre politique et philosophique.

En premier lieu, le mot loi a eu en France un caractère intangible, qui s'opposait à l'idée d'un contrôle.

Rousseau fut le premier qui proclama que la loi est une règle supérieure comme émanant de la volonté générale. Rousseau établit une différence entre la volonté générale et la volonté de tous : la première regarde l'intérêt commun, la deuxième regarde l'intérêt privé. La conséquence est qu'il n'y a pas de garantie

à prendre contre le Corps législatif ni à se préoccuper si les lois qu'il fait sont ou non conformes aux lois fondamentales, pour la raison que la loi est l'expression de la volonté générale, qui, elle, est toujours maîtresse de toutes ses décisions et est en dehors de tout contrôle.

Ces notions ont aujourd'hui évolué. La volonté générale peut très bien être différente des volontés individuelles. C'est même ce qui se produit parfois.

La loi peut être l'expression d'une majorité qui s'impose par la force du nombre à la minorité.

Il se peut, d'autre part, qu'une majorité se forme autour de quelques personnes qui seraient assez habiles pour cacher la poursuite de leurs intérêts particuliers sous les apparences d'une loi d'intérêt général. Une telle loi n'est pas digne d'être obéie et il est raisonnable que revienne à un organe impartial le soin de ramener le Corps législatif dans le bon chemin de la légalité, grâce à un contrôle de la loi.

Or, même si la loi était l'expression de la volonté générale, et avait pour but le bien public, elle pourrait être incomplète.

Une loi est une chose complexe, dont le législateur a pu omettre l'application dans certains domaines, ou au contraire y glisser certaines dispositions en contradiction avec la Constitution. Rien de plus naturel que de tels errements soient redressés. La Doctrine française a admis ce point, et l'omnipotence du pouvoir législatif n'est plus reconnue.

En résumé, de tous les obstacles cités, historiques,

politiques et juridiques, il n'y en a plus aucun qui aujourd'hui pourrait s'opposer à l'introduction en France du Contrôle Juridictionnel des lois.

Il nous reste à démontrer comment ce contrôle serait susceptible d'être organisé.

*
* *

Dans les pays à Constitution limitative, où existe la sanction du Contrôle Constitutionnel des lois, le Contentieux Constitutionnel n'appartient pas toujours aux mêmes organes.

Il peut être confié aux tribunaux de toute la hiérarchie judiciaire, comme ce fut le cas pour la Roumanie avant la Constitution actuelle de 1923, sous le domaine de la Jurisprudence, comme il peut être confié à une autorité unique du corps judiciaire ou à une autorité unique étrangère à ce corps, comme c'est le cas en Autriche où la Constitution fédérale du 1^{er} octobre 1920 a créé une Haute Cour Constitutionnelle. C'est à cette autorité, qui peut se saisir d'office ou par l'intermédiaire du gouvernement, que revient la charge d'abroger une loi, ou une disposition de la loi, contraire à la Constitution.

Fait caractéristique, la loi contraire à la Constitution, même si elle est abrogée par la Haute Cour Constitutionnelle, demeure en vigueur pour une période de six mois à dater du prononcé de la sentence. Le but est certainement d'éviter l'incertitude quant au sort d'un acte accompli sous le domaine d'une telle loi.

La Tchéco-Slovaquie a pris également des mesures pour assurer le respect des dispositions constitutionnelles.

Ici une distinction est à faire : le contrôle de la régularité extrinsèque de la loi appartient aux tribunaux ordinaires ; le contrôle intrinsèque de la loi appartient par contre au tribunal constitutionnel tchéco-slovaque, corps mixte d'après la loi du 29 juin 1920, composé de sept membres, dont quatre appartenant au corps judiciaire.

Il est à remarquer que le recours constitutionnel devant ce tribunal peut être mis en mouvement en dehors de tout procès et sans qu'aucun intérêt particulier soit lésé, par la Cour de Cassation, le tribunal électoral, la Chambre des députés, le Sénat et la Diète sud-carpathique.

En ce qui concerne les lois faites provisoirement par le Comité permanent, qui légifère en l'absence des Chambres, le Contrôle s'exerce d'office.

En U. R. S. S. (Russie) il existe un contrôle constitutionnel institué par l'art. 30 de la Constitution du 7 juillet 1923, qui confère ce contrôle à un présidium du Comité Central Exécutif.

Etant donné l'arbitraire qui règne au pays des Soviets, il est peu probable qu'une mesure destinée à renforcer la légalité puisse fonctionner là-bas normalement.

Le contrôle constitutionnel en Roumanie

Avant d'aborder le contrôle de la constitutionnalité des lois en Roumanie, tel qu'il est fait aujourd'hui en vertu de l'art. 103 de la Constitution, et tel qu'il se faisait sous le domaine de la jurisprudence en vigueur avant la Constitution de 1923, il serait intéressant de tracer d'une façon rapide l'histoire des Constitutions qui ont régi le peuple roumain, depuis l'époque où il ne formait que deux petites principautés. Cet exposé est utile à un double point de vue, en premier lieu il montrera la vitalité, l'énergie de ce peuple latin, qui à travers les nombreuses difficultés et le voisinage de deux puissants Empires, sut maintenir ses traditions, sa langue et en même temps sa conscience nationale. A un deuxième point de vue cet exposé nous montrera que les principautés, premier noyau d'un pays aujourd'hui de 20 millions d'habitants, eurent, malgré l'occupation étrangère, une certaine autonomie dans leurs affaires internes.

Il est à remarquer qu'il ne peut être question d'un régime constitutionnel dans les principautés, avant le commencement du xix^e siècle¹. Il est évident qu'un véritable régime constitutionnel implique la reconnaissance et l'application de certains principes qui manquaient dans les deux principautés de la Valachie

1. M. G. G. Meitani, *Le Pouvoir constituant en Roumanie*. Thèse Paris, 1901.

et de la Moldavie, à un moment où régnait en maître l'arbitraire du Prince.

Nous ne nous plaçons pas d'ailleurs à une époque trop éloignée, obscure, et peut-être enveloppée de certaines incertitudes; nous envisageons la question dans les principautés un peu avant le commencement du XIX^e siècle, époque où les grands principes établis par la grande Révolution française ont déjà dépassé le cadre national français, et se répandent aux quatre coins du monde pour être adoptés par de nombreux autres peuples.

Vers cette époque, il n'y a pas dans les principautés de règle supérieure au bon plaisir du Prince, qui a pleine puissance de vie et de mort, fait les lois et remplit toutes les charges.

Les Princes sont élus par les nobles (boieri) et le clergé; à une période connue sous le nom de période phanariote, ils étaient envoyés directement et imposés par la Porte. Le Prince était entouré d'un conseil appelé « Divanul Obtestac », composé des grands et des petits boieri, de l'universalité du clergé qui envoyait des délégués et enfin des délégués de l'armée. Comme nous le voyons, ce Conseil n'avait rien de démocratique, car l'élément peuple et commerce n'était pas représenté.

Le Conseil avait-il le rôle de contre-balancer les pouvoirs excessifs du Prince? Cela eut déjà été un commencement dans le chemin de la limitation des pouvoirs.

L'opinion de M. Blaremborg¹ est que la forme de

1. *Histoire des Institutions roumaines*, p. 575. Blaremborg.

gouvernement a toujours été tempérée, et que le pouvoir souverain a été partagé entre le Prince et l'assemblée générale de la nation.

Cette opinion n'a pas été admise par M. Meitani, professeur, qui dit à ce sujet : « En réalité le Prince, qui imposait sa volonté au Divan, faisait ce que bon lui semblait. Les assemblées générales n'étaient convoquées que dans des cas exceptionnels et graves, lorsque l'existence du pays était menacée, lorsqu'il s'agissait de déclarer la guerre ou faire la paix¹ ».

La question présente, en ce qui concerne notre sujet, une certaine importance; car si le Divan limitait véritablement les pouvoirs du Prince, cela constituait un premier moyen d'arrêter l'arbitraire, ce qui, étant données les circonstances dans lesquelles se trouvaient les principautés, n'était déjà pas trop mal.

Nous croyons qu'en fait le Divan ne joua pas un tel rôle et qu'il fut tout simplement à la disposition et soumis aux volontés du Prince. Si, parfois, l'assemblée fut consultée, comme ce fut le cas lors de la réforme du Prince Constantin Maurocordato en 1740, cela eût lieu non pour que le Conseil en autorise la mise en application, mais pour prendre simplement note, de ce qui, en réalité, était la volonté exclusive du Prince.

Cette réforme que le Prince Maurocordato fit en Valachie dans le but d'améliorer l'état misérable dans lequel se trouvait le paysan, prit les proportions d'une

1. *Op. cit.* p. 17.

charte, la première d'ailleurs; elle traite de l'Eglise, de l'armée des tribunaux, etc.¹

Nous n'entrons pas dans les détails de savoir si cette charte fut vraiment libérale et généreuse à l'égard du paysan. A titre documentaire nous remarquerons l'art. 9, déclare affranchis tous les serfs de la terre, mais crée aussitôt de si nombreuses restrictions que la nouvelle liberté devient illusoire.

Ce que nous retenons est le fait que cette charte fut faite par le Prince représentant le pouvoir constituant. Or comme il fait en même temps les lois, il existe confusion entre ces deux pouvoirs.

Le règlement organique

Le Régime constitutionnel qui régit les principautés roumaines, au début du XIX^e siècle, fut déterminé par

1. Dans une période assez longue connue sous le nom de l'Epoque Phanariote, la Turquie envoyait à la tête des principautés des princes grecs. C'était un moyen de les récompenser, en les mettant à la tête d'une principauté sur laquelle il gouvernait en plein maître. Des abus très grands furent commis.

Comment se fait-il que le Prince Maurocordato qui fut l'un, parmi les nombreux Princes grecs qui se sont succédés dans les principautés venues lui également dans un esprit de lucre, fut-il l'auteur d'une réforme qui supprime le servage lequel avait été créé un siècle auparavant pour exploiter justement mieux la masse.

Voici ce que dit à ce sujet M. Paul Negulesco professeur à la Faculté de Droit de Bucarest : « L'explication est très facile. Les grands abus des Princes et nobles avaient créé un véritable exode de la population en Bulgarie et Serbie, provinces turques où les Roumains qui s'y réfugiaient pouvaient en échange d'une petite contribution jouir d'une certaine liberté.

C'est uniquement le souci de la dépopulation et par conséquent de l'amointrissement de la masse imposable qui décida le Prince Maurocordato de prendre la mesure de l'abolition du servage. »

Traduit du roumain. *Cours de Droit constitutionnel roumain*, p. 175

les circonstances politiques imposées par l'Empire russe et l'Empire turc, qui se disputaient l'immixtion dans les affaires internes des principautés, ceci d'ailleurs contrairement aux dispositions des traités.

Le traité d'Andrinople, qui termina en 1828 la guerre entre la Russie et la Turquie, plaçait les principautés sous la suzeraineté de l'Empire turc et la protection de l'Empire russe¹. L'art. 5 du même traité stipulait que les principautés conserveraient cependant, tous leurs privilèges et immunités, ainsi qu'une administration nationale indépendante.

Or la Russie occupa les principautés militairement² et aussitôt fit une brèche aux dispositions de l'art. 5 du traité d'Andrinople, en ne respectant pas « l'administration nationale indépendante », comme il était demandé, et fit une incursion directe et illégale dans les affaires internes des principautés en leur donnant les lois constitutionnelles connues sous le nom de Règlement organique.

Cette constitution fut élaborée par une Commission mixte de huit membres valaques et moldaves, choisis par le général russe Kisseleff, qui était le chef de l'occupation militaire des principautés. Il est à remarquer, en premier lieu, le nombre restreint des

1. La Russie livra au début du XIX^e siècle de longues guerres à la Turquie pour avoir Constantinople, issue à la mer et but de la politique russe.

2. La Turquie devait, suivant les dispositions du traité d'Andrinople, payer à la Russie une indemnité de guerre assez forte.

Elle donna les principautés en gage jusqu'à l'acquittement complet de sa dette. L'occupation militaire des principautés par la Russie dura 6 ans (1823-1834) (Acte si Documente privitoare la Renasterea României) Genadie Petrescu si Dimitrie Sturdza I, p. 329-331.

membres de cette commission, qui avait la charge de faire une Constitution. D'autre part, les huit membres qui formaient la Commission mixte, étaient loin de représenter toutes les classes du peuple roumain. La vérité est que les huit membres étaient tous des nobles (boieri) dont le plus grand soins était de conserver surtout leurs privilèges¹. Ce qui fait perdre le caractère national au Règlement organique, est que la Commission qui l'élabora avait travaillé sous l'inspiration directe et sous les ordres de l'autorité russe d'occupation et sous la présidence d'un général russe, le Conseiller d'Etat Mintiaki.

Dans de telles conditions, la nouvelle Constitution ne fut que ce que le voulurent bien ses auteurs : une œuvre de la classe privilégiée dictée par les intérêts de la politique russe.

Cependant, du point de vue de la forme, un fait est à retenir. Dès que la Constitution fut élaborée par la Commission mixte de Bucarest, elle fut soumise à l'approbation d'une assemblée extraordinaire spécialement désignée dans ce but.

De sorte que le pouvoir constituant, qui revenait à cette assemblée extraordinaire et à la Commission centrale, se trouvait distinct du pouvoir législatif qui revenait au Prince et à l'assemblée générale ordinaire (Divanul Obstese).

1. Les membres valaques de la Commission furent : banul G. Ballanu vornicul Gh. Filipescu, Stefan Balaceanu si Alex. Vilara, ayant comme secrétaire vornicul Barbu Surbey. Les membres moldaves furent : C. Pascanu, vornicul Mihori Sturdza, vornicul C. Conachi, I. Catargi secrétaire G. Assacki.

P. Negulesco, p. 181.

Si, en principe, cette séparation entre pouvoirs était heureuse, car elle était de nature à arrêter les abus, en fait elle ne donna aucun résultat. L'assemblée extraordinaire n'était que la reproduction fidèle de l'assemblée ordinaire; comme celle-ci, elle était formée des représentants de la seule classe des nobles. Aucun représentant du peuple n'y figurait¹.

Il avait été prévu que, si, après la mise en vigueur du Règlement organique, on voulait en modifier certaines parties, la charge incomberait simplement au Prince et à l'assemblée ordinaire².

Ainsi, la distinction établie, entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif, lors de l'élaboration du règlement organique, n'est plus maintenue ultérieurement et l'assemblée ordinaire et le prince pourront reviser l'œuvre établie par l'assemblée extraor-

1. L'assemblée extraordinaire réunie dans chaque principauté ne représentait pas toutes les classes de la société, étant composée seulement des membres du Divanul Implinitor (Conseil exécutif), de ceux du Divanul Judicatoresc (Cours suprême de justice) auquel on adjoignit quelques fonctionnaires supérieurs et quelques boeri (nobles).

Meitani, *Op. cit.* p. 27.

2. La Russie poursuivait sa politique traditionaliste d'acheminement vers Constantinople pour une issue sur la Méditerranée.

L'Angleterre redoutait l'expansion russe dans cette partie d'Europe qui se trouvait sur sa route commerciale vers les Indes.

Lorsque dans le conflit entre la Turquie et le sultan d'Egypte, à ce moment sous la souveraineté turque, la Russie se proposait d'arranger cette affaire, ce qui était de nature à élever encore son prestige en les Puissances parmi lesquelles l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse ne l'entendirent pas ainsi et envoyèrent une escadre qui, à côté de l'escadre russe intervint dans le conflit Turco-Egyptien. Il suivit la Convention de Londres de 1841 qui enlevait à la Russie l'avantage de passer ses vaisseaux de guerre par le Bosphore pour être rangée avec les autres Puissances auxquelles il était interdit de passer tout vaisseau de guerre par le Bosphore.

A la suite d'un conflit qui durait depuis quelque temps entre la France et la Russie, la guerre fut déclarée en 1853.

dinaire. Remarquons le caractère aristocratique de ces deux éléments du pouvoir législatif, le prince et l'assemblée qui centralisaient entre leurs mains tous les autres pouvoirs. Si, en ce qui concerne le premier, il est d'usage d'appartenir à une élite¹, et si par conséquent, son choix se trouve limité à un nombre restreint, il était curieux qu'une assemblée chargée des intérêts de toutes les classes de la Société, n'ait aucun représentant du peuple ou de la classe nombreuse des paysans². Cependant, c'était celle-la qui, en dehors de la tâche normale de la confection des lois, procédait à la révision du Règlement, d'ailleurs toujours en accord avec le Prince dont le concours était indispensable et qui pouvait, suivant les art. 49 et 52 du Règlement, refuser de sanctionner le projet voté par l'assemblée ordinaire.

1. Il (le Prince) devait avoir 40 ans, appartenir à une famille valaque ou moldave dont la noblesse ou l'indigénat remontassent au moins au grand-père. Il ne pouvait être choisi que parmi les boeri (nobles) ayant le titre de Ban (gouverneur de la Valachie), Vornic (ministre de l'Intérieur) Logofat (ministre de la Justice) ou parmi ceux qui auraient le titre de ministre, en outre le fils aîné du Prince; s'il a atteint la majorité peut être candidat au trône. Meitani, *op. cit.* p. 28 et 29.

2. L'assemblée ordinaire dit le Règlement organique dans son chapitre II, art. 15 sera composée sous la présidence de Métropolitain des personnes suivantes :

a) trois évêques;

b) vingt boeri de première classe ayant reçu l'indigénat conformément à l'ancien usage, âgés de 30 ans et élus dans la capitale par tous les boeri de première classe. Les ministres ne pouvaient pas être des membres de l'assemblée, mais ils avaient le droit d'assister à ses délibérations afin de donner des éclaircissements nécessaires et de transmettre à l'assemblée les communications du Prince.

c) de dix-neuf députés de district et un pour la ville de Craiova; ces députés devaient être choisis parmi les propriétaires fonciers du District. Ils devaient être boeri ou fils de boeri, avoir 30 ans accomplis et être élus par les notables boeri ou fils de boer majeurs de 25 ans.

Meitani. *Op. cit.* p. 36.

Cette dépendance des deux éléments qui formaient le pouvoir constituant et législatif : le Prince et l'assemblée ordinaire, ne constituait d'ailleurs aucune garantie en matière de droits individuels, dont on ne peut même pas parler, car l'accord arrivait toujours à se faire, et d'autre part il n'était exigé pour tout changement constitutionnel qu'une majorité absolue, conformément aux art. 47 et 50 du Règlement organique de la Valachie et Moldavie.

La question ne se posait pas d'ailleurs sur ce terrain.

Le Règlement Organique était une charte, imposée par l'autorité russe aux principautés. Il édictait les modalités et les conditions sous lesquelles les principautés pouvaient s'occuper de leurs affaires¹. C'était donc l'ingérence arbitraire d'un voisin puissant. L'accord entre le Prince et l'assemblée ordinaire en matière de modification du Règlement ne pouvait pas aller jusqu'à supprimer cette charte. Le droit de révision était limité aux traités et aux droits de la Cour suzeraine ou protectrice. Sur ce point les art. 52 et 55 du Règlement de la Valachie et Moldavie sont précis : « Tout acte ou décision de l'assemblée ou du Prince qui seraient contraires aux privilèges des principautés et aux traités ou Hatti-Chérifs stipulés en sa faveur, ou bien aux droits de la *Cour suzeraine ou protectrice* seront considérés comme nuls et

1. Au point de vue administratif, le Règlement organique introduit des réformes utiles. Il met de l'ordre dans les finances publiques en créant un budget de dépenses et recettes et en empêchant le Prince de disposer des fonds publics.

Il crée des ministères, organise le service sanitaire, etc. etc.

non avenus ». La conséquence de cet article est que le Prince et l'assemblée ordinaire subissaient de la part de l'Empire suzerain (Turquie) et de l'Empire protecteur (la Russie) un contrôle, non pas dans l'intérêt de la légalité qui devait régner dans les principautés, mais un contrôle injuste et humiliant, exercé dans l'intérêt exclusif des deux puissances, qui, par ce fait, méconnaissaient les dispositions de l'art. 5 du traité d'Andrinopole.

Le principe était donc que le Règlement organique pouvait être modifié par le pouvoir législatif, pourvu que ces modifications ne soient pas contraires aux traités. Certaines questions, comme celle des impôts ne pouvaient être modifiées qu'avec le consentement de la Russie et de la Turquie.

En fait, le droit de révision du Règlement, même très restreint, par les principautés, est contestable.

Cela résulte du fait qu'en 1837, sur l'initiative du Consul russe, il fut proposé à l'assemblée ordinaire pour être intercalé dans le Règlement organique l'art. suivant : « A l'avenir aucun changement ne pourra être fait au Règlement sans une autorisation de la Porte et avec le Consentement de la Russie ». Sur l'opposition de l'assemblée de voter un tel article, celui-ci fut introduit et rendu obligatoire par voie de firman turc. Ce qui prouve les moyens arbitraires employés dans les lois des principautés à l'égard de la charte même.

La Constitution de 1848

La Constitution de 1848, à la différence du Règlement organique, est d'un caractère national roumain.

Elle fut l'œuvre d'une poignée de patriotes qui, en 1848, dressent le drapeau révolutionnaire et s'élèvent contre l'immixtion de l'Etranger dans les affaires roumaines. Le mouvement, parti de Transylvanie où les Roumains transylvaniens subissaient le joug hongrois, s'étendit rapidement dans les principautés.

Une proclamation lancée au peuple, suivie bientôt d'un projet de Constitution, fut soumise à l'approbation d'une Assemblée constituante, composée des représentants de toutes les classes de la Société.

Cette Constitution démocratique, part du principe que le pouvoir souverain réside dans le peuple roumain, auquel il appartient de se donner la Constitution et de se choisir le prince qu'il veut.

Pour la première fois, la distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif est nettement établie. Le premier reviendra à une assemblée extraordinaire spécialement désignée, qui se réunira de plein droit tous les quinze ans pour procéder à la révision de la Constitution. Le second, à une assemblée ordinaire et au prince. Les deux assemblées, ordinaire et extraordinaire, seront élues par la totalité de la nation et seront composées de représentants des différentes classes de la Société.

Le prince ne participera en rien au Pouvoir constituant, qui appartiendra, ainsi que nous venons de le dire, exclusivement à l'assemblée extraordinaire.

La distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif est suffisamment bien établie, pour que le caractère rigide de la Constitution de 1848 ne puisse être contesté.

Le pouvoir législatif ne pourra apporter aucune modification aux dispositions constitutionnelles, et cependant il n'était prévu aucune sanction pour assurer leur respect dans le cas où elles seraient méconnues.

La Constitution de 1848 était trop libérale, pour plaire à certains voisins, notamment à la Russie, qui prit aussitôt la décision d'occuper militairement les principautés. Le 2 mai 1849 est signée une convention entre la Russie et la Turquie, connue sous le nom de Convention de la Batta-Liman qui formera la nouvelle Constitution des principautés.

Cette Constitution a un caractère encore plus arbitraire que le Règlement organique.

La Constitution de 1848 est définitivement écartée, et il est décidé que :

- a) Les princes seront nommés par la Turquie, d'accord avec la Russie.
- b) Le Règlement organique est remis en vigueur.
- c) Une Commission de révision sera établie dans chaque principauté.

C'était, cette fois-ci, une violation flagrante de toutes les règles antérieures par lesquelles les principautés pouvaient choisir seules leur prince. D'autre part, la

Commission de révision qui était établie, était nommée par les Consulateur et russe et formait un instrument docile entre leurs mains. De même que l'assemblée ordinaire, elle était composée de quelques boyards qui, en somme, ne faisaient qu'enregistrer les ordres que les deux puissants voisins leur avait transmis par l'intermédiaire du Prince.

La Convention de Paris

La Convention de Paris forme la deuxième Constitution étrangère imposée aux Principautés.

Nous avons relaté les circonstances dans lesquelles la Russie avait donné aux Principautés la Constitution connue sous le nom de Règlement organique.

Nous montrerons, ici, dans quelles circonstances il revint aux Puissances occidentales, de s'occuper des Principautés roumaines. Il est connu que ce furent les luttes continuelles que se livraient la Russie et la Turquie au sujet des Principautés, ainsi que l'attitude menaçante de la Russie qui attirèrent l'intervention des grandes Puissances¹ : la France, l'An-

1. Une autre question intéressant les principautés régularisée par le Congrès de Paris fut celle du Danube.

La Russie détenait depuis 1829 (traité d'Andrinople) les trois bras qui forment l'embouchure de ce fleuve par lesquels il se verse dans la mer Noire.

Elle pouvait empêcher la navigabilité de ce fleuve qui roule beaucoup de vase, en ne le draguant pas, ce qui arrêta toute possibilité de commerce dans les régions autrement que par voie terrestre. Le Congrès de Paris déclara le Danube fleuve international.

Une commission européenne du Danube fut créée, composée des re-

gleterre et l'Italie, intervention qui conduisit à la guerre de Crimée, terminée par le traité de Paris en 1856.

C'est à l'occasion du Congrès de Paris qui réunissait les représentants de nombreuses Puissances, en vue d'établir les clauses de la paix et la réglementation qui devait régir l'Europe, que la question des principautés fut mise sur le tapis. Le Congrès de Paris fut pour le peuple roumain la première occasion qui se présentait de manifester ses doléances aux yeux des Puissances occidentales, doléances qui furent écoutées. Pour la première fois, la question des principautés roumaines fut l'objet d'un examen attentif de la part des Puissances. Ce n'est plus l'arrangement à l'amiable entre la Russie et la Turquie. Cette fois-ci, c'est le Congrès de Paris qui prend à charge de décider du sort des principautés et qui s'occupe de cette question dans les art. 22, 23, 24, et 25 du Traité de Paris. L'art. 22 stipule : « La Porte s'obligeait à faire jouir les principautés d'une administration nationale indépendante ». L'art. 23 : « Les lois et les statuts actuels seront revisés. Une Commission composée de délégués des Puissances et d'un délégué de la Porte se réunira à Bucarest. Cette Commission aura pour but de se rendre compte de l'état actuel des principautés et de jeter les bases de leur future organisation ».

Art. 24 : « Le Sultan s'oblige à convoquer immédiate-

présentants des grandes puissances pour assurer la navigabilité de ce fleuve.

Les trois départements qui touchent à l'estuaire du Danube furent enlevés à la Russie pour être annexés à la Moldavie.

ment dans chaque principauté des Divans ad-hoc, composés de façon à représenter toutes les classes de la Société; les divans devaient montrer la manière dont les populations voulaient organiser définitivement le pays. Art. 25. La Commission prendra acte de l'opinion émise par les divans et transmettra sans retard au siège actuel des Conférences le résultat de leur propre travail. L'entente finale avec les Puissances suzeraines sera consacrée par une Convention conclue à Paris entre la Porte et les autres Puissances. Un Hattichérif conforme aux stipulations de la Convention constatera l'organisation de ces provinces placées sous la garantie collective des Puissances signataires¹ ».

Il ressort en premier lieu de ces quatre articles une contradiction. L'art. 22 dit que le Congrès garantira aux principautés une organisation indépendante. Il serait par conséquent revenu aux principautés de se donner la loi organique qui devait les régir. Or, dans les trois articles qui suivent, ce sont les Puissances qui s'occupent de cette organisation, en stipulant les conditions sous lesquelles les vœux des populations seront simplement consultés. En effet, il n'a été question que d'une simple consultation; celle-ci terminée, ce furent les puissances qui élaborèrent le Règlement définitif connu sous le nom de Convention de Paris¹.

1. « A vrai dire nous ne comprenons pas du moment que l'art. 22 déclarait : nul n'avait le droit de se mêler dans les affaires intérieures des principautés, pourquoi les grandes puissances se réservaient le droit d'élaborer la loi organique des principautés; il est vrai qu'avant de procéder à l'élaboration de la Charte, elles voulaient consulter les populations sur leur desiderata; nous croyons cependant que les puissances devaient reconnaître l'autonomie des principautés, et alors il fallait

Conformément aux dispositions de l'art. 24, il fut procédé à des élections en vue de la réunion dans chaque principauté d'une assemblée (divan ad-hoc) pour exprimer les vœux des populations. Nous n'insistons pas sur les détails pour savoir comment ces élections furent faites. Un point cependant est à retenir : elles eurent lieu sous l'empire d'une loi électorale, imposée aux principautés par la Turquie et qui était loin d'assurer la représentation de toutes les classes de la Société.

Les Divans ad-hoc de la Moldavie et la Valachie, se réunirent respectivement en septembre 1857 et résumèrent les aspirations du peuple roumain en quatre points :

- 1^o Autonomie et indépendance des principautés.
- 2^o L'union des principautés.
- 3^o Prince étranger héréditaire.

4^o Gouvernement constitutionnel et représentatif avec une assemblée unique où toutes les classes seront représentées.

Ces quatre points ont été communiquées, conformément aux dispositions de l'art. 25 du Traité de Paris, à la Commission européenne de Bucarest qui les transmit aux Puissances réunies à Paris. Celles-ci prirent note des desiderata; après quoi elles décrétèrent, le 22 mai 1858, la nouvelle Constitution qui devait régir les principautés, la Convention de Paris.

« Les laisser se gouverner comme elles voulaient et se donner les lois qui leur convenaient, ou ne pas reconnaître l'autonomie des principautés et alors l'art. 22 devenait inutile. » G. Meitani, *op. cit.* p. 57.

La Convention prévoit, pour chaque principauté, un Prince, élu par toutes les classes; en ceci elle est en progrès sur la réglementation antérieure qui limitait l'élection du Prince à la classe des nobles.

Le caractère de la nouvelle Constitution est souple. Elle établit, dans chaque principauté, une assemblée à qui revient la charge de faire les lois constitutionnelles et ordinaires, ce qui fait ressortir la confusion existant entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif. Il y avait, en plus, une Commission centrale, gardienne de la loi Constitutive des principautés (art. 32) et qui, en outre, avait pour tâche d'unifier la législation des deux principautés (art. 34 et 35¹).

Nous constatons une certaine contradiction entre cette Commission centrale gardienne de la loi constitutive des principautés, et le fait que l'assemblée ordinaire pouvait modifier toutes les lois, tant constitutionnelles qu'ordinaires.

Si par loi constitutive, que la Commission centrale avait à charge de garder, on entend la Convention de Paris même, qui devait être un règlement supérieur imposé par les Puissances, confié à sa charge, et en dehors de toute modification de la part des principautés, il faut reconnaître que la Commission centrale ne fut pas en mesure d'exercer son rôle et d'assurer le respect de la Constitution.

En effet, le 5 janvier de l'année 1859, l'Assemblée de Moldavie, élut le Prince Alexandre Cuza. Le 24

1. Cette commission était formée de 16 membres; 8 moldaves et 8 valaques.

du même mois, l'assemblée de Valachie élit également le même Prince. Au point de vue constitutionnel, la Convention de Paris était violée, car elle prévoyait l'élection d'un Prince différent pour chaque principauté.

Le résultat fut que la Convention a été modifiée par les simples assemblées ordinaires, et dans ces conditions le rôle de la Commission centrale, en tant que gardienne de la loi constitutive, fut nul¹.

La Convention subit d'ailleurs de nouvelles violations. En 1862, contrairement aux dispositions qui stipulaient une assemblée distincte pour chaque principauté, il fut décidé qu'il y aurait une assemblée unique et un ministère unique pour les deux principautés.

La Commission centrale fut dissoute.

Enfin, le 2 mai 1864, le Prince Cuza suspendit complètement la Convention de Paris et octroya une nouvelle Constitution connue sous le nom de Statut.

Du point de vue roumain, nous nous réjouissons de toutes ces mesures, car, grâce à elles, fut possible l'union et ensuite la consolidation des principautés dans un seul Etat. Nous remarquons, cependant, comment la Convention de Paris, qui était la Constitution octroyée

1. En réalité, la Commission centrale avait pour mission de préparer les projets sur les questions d'un intérêt commun aux deux principautés. L'union des principautés avait été soutenue au Congrès par la France. Elle fut combattue par la Russie, l'Autriche et la Turquie qui s'opposaient à la création d'un Etat danubien fort.

On se contenta de faire un premier pas dans la voie de l'union des principautés en créant cette Commission centrale commune pour les deux principautés ainsi qu'une unique Cour de Cassation.

par les Puissances; fut violée plusieurs fois par la simple volonté de ceux auxquels, pourtant, elle avait été imposée, pour être en fin de compte suspendue et ensuite remplacée par la simple volonté du Prince Cuza, en dehors de toute consultation de l'assemblée.

Il est absolument nécessaire et juste de tenir cependant compte de la réalité historique. Le Prince Cuza élaborait seul le Statut, car, auparavant il avait dissous l'assemblée pour de hautes raisons patriotiques. Il poursuivait la réalisation d'une réforme agraire susceptible d'améliorer l'état précaire du paysan et il se trouvait devant l'opposition irréductible des grands propriétaires, dont était composée l'assemblée.

Il reste néanmoins vrai, que la Constitution fut suspendue par la simple volonté du Prince et que ce fut encore le Prince, seul, et en dehors de toute collaboration, qui octroya la nouvelle Constitution, qui remplaça la Convention de Paris.

Cette nouvelle Constitution, connue sous le nom de Statut, fut soumise, il est vrai, à l'approbation du peuple. Mais le plébiscite n'avait encore jamais existé dans les principautés; il ne pouvait revêtir là-bas son véritable caractère, qui est celui d'une participation directe du peuple aux affaires du gouvernement, comme cela se passe dans de nombreuses démocraties; parce que cela demande de la part du peuple une certaine compréhension des affaires politiques qui manquait au peuple roumain vers cette époque.

Le Prince Cuza connaissait l'état intellectuel de

son peuple; si, malgré cela, il lui demanda une consultation en matière constitutionnelle, ce fut pour donner au « Statut », qu'il avait rédigé en dehors de toute collaboration, une apparence de légalité.

Le Statut fut d'ailleurs approuvé à une grande majorité.

Le Statut

Le Statut se distingue des Constitutions précédentes qui ont régi les principautés par le fait qu'il est une œuvre nationale.

Dans l'art. 1^{er} il est déclaré que l'ancienne Constitution, la Convention de Paris, que les grande Puissances avaient donnée à la Roumanie en 1858, reste la loi fondamentale. Cette déclaration n'est cependant qu'une affirmation de principe, car le Prince Cuza voulait donner aux Puissances un apaisement au sujet de la nouvelle réglementation qu'il venait d'élaborer.

En réalité, le Statut apportait de si profondes modifications à la Convention de 1858, qu'il formait une Constitution nouvelle. Le mérite de Cuza était d'autant plus grand. Ce prince avait agi en dehors de toute influence étrangère, uniquement dans l'intérêt de son pays, à la tête duquel il avait été appelé.

Une des principales réformes, que le Statut du 1^{er} juillet 1864 créa, fut l'introduction d'un rouage nouveau dans le régime constitutionnel des principautés : le Sénat, ou l'assemblée pondératrice, qui,

s'ajoutant à l'ancienne assemblée élective, participera désormais avec celle-ci à la confection des lois.

Le système jusqu'alors admis dans les principautés avait été le système unicaméral. Les raisons qui ont déterminé le Prince Cuza à introduire une innovation, d'ailleurs contraire aux principes de la Convention de Paris, sont les difficultés nombreuses dans lesquelles il se débattait à l'égard d'une assemblée composée de nobles, qui opposait la plus grande résistance aux projets libéraux du Prince.

Cuza était un démocrate, il poursuivait le relèvement moral et surtout matériel de la classe la plus nombreuse de la population : les paysans, dont l'état laissait beaucoup à désirer.

Il avait proposé à l'assemblée une réforme agraire, de nature à rendre le paysan propriétaire d'une surface de terre cultivable suffisante pour son entretien et celui de sa famille. Le projet du prince Cuza se heurta dès le début à une opposition irréductible de la part de l'assemblée.

Devant l'intransigeance de cette oligarchie qui détenait à elle seule toutes les richesses, pour laisser le peuple dans la famine, et désirant à tout prix rompre cette inégalité et cette injustice, Cuza fit le coup d'Etat du 2 mai 1866, en prononçant la dissolution de l'assemblée réactionnaire. A la suite de ces circonstances, le Prince voulut apporter avant tout un remède à cette incapacité d'agir dans laquelle l'avait mis l'ancienne assemblée, de façon qu'à l'avenir il soit en mesure de vaincre facilement la résistance que lui opposerait celle-ci.

Il prit donc les précautions de s'assurer le concours d'une nouvelle assemblée dont il se réservait la nomination de manière à contre-balancer, dans un conflit éventuel entre lui et l'assemblée élective, la prépondérance de celle-ci.

L'art. 7 du Statut déclare que le Sénat sera composé de 64 membres, tous nommés par le Prince, dont 32 parmi les personnes ayant exercé une haute fonction ou pouvant justifier d'un certain revenu, et 32 parmi les Conseillers généraux à raison d'un par département.

Le Sénat était renouvelé par tiers tous les deux ans; la présidence en revenait de droit au Métropolitain. Grâce à ce nouvel organisme, le Prince comptait briser la résistance de l'assemblée élective, et pouvoir faire ainsi triompher les réformes libérales qu'il poursuivait.

Pour plus de garantie, l'art. 18 du Statut prévoit que le Prince pourra, jusqu'au moment où les nouvelles élections seront terminées, prendre toutes mesures par voie de décrets-loi, après consultation du Conseil des ministres et du Conseil d'Etat.

En vertu de cet article, Cuza procéda par voie de décrets-loi aux réformes, — dont quelques-unes sont en vigueur encore aujourd'hui : le Code Civil, la loi d'expropriation pour cause d'utilité publique du 20 octobre 1864. La réforme agraire, qui était une des parties les plus importantes de son programme, fut également réalisée par voie de décret pour être ensuite consolidée par la loi du 15 avril 1864.

Le Statut maintenait le principe de la séparation entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire,

principe introduit dans les principautés par la Convention de 1858.

La distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif ordinaire, qui caractérise une constitution rigide, n'existait pas cependant sous le Statut de 1864, car le Prince, l'assemblée élective et le Sénat exerçaient le pouvoir législatif et le pouvoir constituant, de sorte que la Constitution pouvait être modifiée par les mêmes organes que ceux qui faisaient les lois ordinaires, ce qui fait ressortir que le Statut du Prince Cuza était une Constitution souple.

Dans ces conditions, un contrôle constitutionnel des lois n'avait pas sa raison d'être, puisque le pouvoir législatif au sujet duquel était établi le Contrôle, pouvait lui-même modifier le Statut. Cependant, l'art. 12 du Statut stipule que le Sénat ou l'assemblée pondératrice aura à charge d'assurer le respect de la nouvelle Constitution.

Cette assemblée serait-elle donc analogue au Sénat conservateur des Constitutions impériales françaises de l'an VIII et de 1852.

Nous ne le croyons pas pour les raisons suivantes :

Ces deux Constitutions françaises sont des Constitutions rigides, sous lesquelles les pouvoirs législatif et constituant sont séparés, revenant à des organes distincts : le premier au Consul, au Corps législatif et au Conseil d'Etat; le second au Sénat conservateur.

Sous une telle organisation, le Contrôle constitutionnel des lois avait sa raison d'être, car il était de nature à assurer le respect de la hiérarchie entre la loi ordinaire et la loi supérieure qu'était la Constitution.

Il est à remarquer, d'autre part, que le Sénat conservateur ne prenait pas part à la délibération des lois. Il se trouvait en dehors du Corps législatif qu'il était appelé à contrôler. La situation était différente pour les principautés. Le pouvoir législatif, représenté par le Prince, l'assemblée élective et le Sénat était en même temps pouvoir constituant, et pouvait, par conséquent, de lui-même, modifier la Constitution; un contrôle à l'égard du pouvoir législatif était inutile, puisqu'il rentrait dans les attributions normales de celui-ci de modifier la Constitution qui se trouvait sur un même pied d'égalité avec la loi ordinaire.

En tout cas, même en supposant que le Statut de 1864, eût été une constitution rigide, ce qui ne peut se soutenir, le contrôle constitutionnel ne pouvait revenir au Sénat pour la raison que celui-ci participe déjà à la délibération et vote des lois¹. C'était, d'ailleurs, la raison pour laquelle il avait été créé. Comment aurait-il pu, en dehors de ses attributions, exercer un contrôle constitutionnel à l'égard de lois qu'il a faites lui-même.

Ce serait lui faire jouer le rôle de juge et partie dans sa propre cause.

Il est très probable d'ailleurs que le Sénat, qui s'était prononcé en qualité de Corps législatif au sujet d'une loi, n'allait pas se dédire, lorsqu'il sera appelé à se prononcer en qualité de gardien de la Constitution.

M. P. Negulesco, professeur à la Faculté de Droit

1. Tous les projets de lois devaient être votés par les deux assemblées. (assemblée élective et Sénat ou assemblée pondératrice). M. P. Negulesco, *Cours de Droit constitutionnel roumain*, p. 209.

de Bucarest, déclare dans son cours de Droit constitutionnel roumain que l'assemblée pondératrice ou le Sénat avait sous le Statut de 1864, pour mission d'exercer un Contrôle constitutionnel à l'égard des lois¹. Voici ce qui est dit sur cette question : « Ce que le législateur constituant de 1923 a confié à la Cour de Cassation toutes sections réunies — la garde des dispositions constitutionnelles — le Prince Cuza, en 1864, l'a confié au Sénat ou assemblée pondératrice. » Nous estimons que, du moment que le Sénat participait à la confection des lois, il ne pouvait pas en même temps se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi dont il était en partie l'auteur.

Le Statut, par les innovations qu'il avait introduites et les réformes qu'il avait faites, n'était pas bien vu par les Puissances garantes, notamment parce que la nouvelle Constitution modifiait la règle établie par la volonté commune des grandes Puissances.

La Russie, l'Autriche, la Prusse et l'Angleterre menaient une campagne assez vive contre les principautés qui étaient soutenues par la France.

Des pourparlers s'engagèrent entre le Prince Cuza et la conférence des représentants des grandes Puissances siégeant à Constantinople, qui se terminèrent par la reconnaissance des mesures prises dans les principautés.

C'était donc pour le Prince Cuza un grand succès et

1. Traduit du Roumain. *Curs de Drept constitutional roman*, P. Negulescu, éditat de Doicescu-Bucuresi, 1927.

la consolidation de son œuvre par les grandes Puissances mêmes.

Cependant, au début de l'année 1866, Cuza, pour des raisons de haut patriotisme, abdiqua en donnant ainsi une preuve éclatante de son désintéressement, et à la nation roumaine la possibilité de réaliser une de ses dernières aspirations proclamées au Congrès de Paris : un prince héritier d'une dynastie d'Occident.

A la suite de la décision de Cuza une lieutenance princière fut nommée. Les assemblées furent dissoutes, et on procéda à de nouvelles élections en vue d'une assemblée constituante, qui dota la Roumanie d'une nouvelle Constitution, celle du 1^{er} juillet 1866, qui régit les destinées de ce pays jusqu'en 1923, date à laquelle rentre en vigueur la Constitution actuelle.

La Constitution de 1866

Cette constitution est dans l'histoire politique de la Roumanie un véritable événement, d'autant plus important qu'il renverse entièrement ce qui avait été fait, pour introduire des principes nouveaux de liberté, d'égalité, de fraternité, dont les grands patriotes roumains, élevés à la culture d'Occident, voulurent doter la Roumanie, à l'exemple des nations civilisées. Une Commission de Jurisconsultes se mit à l'œuvre et traduisit la Constitution belge de 1830, choisie comme modèle. Le projet définitif, élaboré par le Conseil d'Etat, fut soumis à l'approbation de l'assemblée constituante le

1^{er} mai 1866. Cette assemblée, après avoir apporté au projet quelques modifications, vota la nouvelle Constitution, qui comprenait 8 titres et 133 articles; elle fut promulguée le 30 juin 1866.

Il est certain que la nouvelle Constitution ne correspondait pas à la structure sociale de la nation roumaine.

En Belgique, d'où la Constitution roumaine était issue, il existait, entre la classe dirigeante et le peuple, la classe moyenne de la bourgeoisie.

En 1866, celle-ci manquait en totalité en Roumanie. Il y avait la classe des grands nobles (mari boeri), et les nobles moyens qui détenaient les grandes superficies de terres, et en dessous la masse du peuple, la classe la plus nombreuse de la population, travaillant la terre du seigneur dans des conditions aussi arbitraires que celui-ci le voulait.

Dans ces conditions, c'était une illusion de croire que, par le simple fait d'avoir adopté des normes occidentales, la nation roumaine avait subi, comme sous le coup d'une baguette magique, une transformation soudaine.

En réalité il existait entre le peuple roumain et la Constitution qui lui avait été donnée un abîme; qui, depuis, a progressivement disparu, et aujourd'hui il n'en reste plus aucune trace. Il s'est produit ainsi une chose assez curieuse : au lieu que la Constitution de 1866 cristallise un état de fait, comme il conviendrait à toute Constitution, elle donne seulement une ligne à suivre. La Roumanie, par un effort tenace et des progrès multiples, est arrivée aujourd'hui à se servir utilement de cet instrument assez bon qu'est la Constitution de

1866, car la Constitution de 1923 est greffée sur celle-ci et en reproduit les mêmes principes.

Les libertés publiques, que les dirigeants de 1866 se flattaient d'avoir données au peuple roumain, à l'exemple des pays les plus avancés de l'Europe, ne furent malheureusement appliquées qu'à l'égard de la classe supérieure de la nation.

Le peuple fut maintenu dans un état aussi arriéré qu'auparavant et à l'égard des paysans la liberté ne fut qu'un vain mot. L'obligation de travailler la terre du grand propriétaire, sur laquelle il avait un lopin de terre, prend, sous la Constitution libérale de 1866, un caractère plus rigoureux encore.

Nous n'insisterons pas davantage sur ce point, car ce serait nous éloigner de notre sujet.

Nous retenons, cependant, que si la Constitution de 1866 ne correspond pas à un état de fait, et forme plutôt une indication pour le nouvel Etat roumain, son esprit libéral ne fut pas appliqué toujours avec la même impartialité. Ces considérations nous permettront, lorsque dans le chapitre II suivant, nous développerons le fonctionnement du Contrôle constitutionnel de montrer pourquoi celui-ci ne fut pas appliqué dès le début après 1866, à l'occasion des mesures inconstitutionnelles qui furent prises à l'égard de la classe rurale.

*
* *

La Constitution de 1866 pose la base d'organisation des pouvoirs de l'Etat sur le principe de la souveraineté

nationale, art. 31, titre III : « Tous les pouvoirs de l'Etat émanent de la Nation, ils ne peuvent être exercés que par délégation et suivant les principes de la nouvelle Constitution. »

La séparation des pouvoirs forme le principe de la Constitution de 1866. Le pouvoir législatif appartiendra au Prince et au Corps législatif composé d'une Chambre et d'un Sénat. Les deux Chambres sont élues. Le Sénat ne sera donc plus, comme sous le Statut, nommé par le Prince.

L'initiative des lois revient aux trois branches du pouvoir législatif (art. 33); contrairement à la réglementation antérieure qui la réservait au Prince seul.

Le pouvoir exécutif appartient au Prince qui l'exerce par l'intermédiaire de ses ministres responsables, (art. 35). En ce qui concerne le pouvoir judiciaire il revient aux Tribunaux et Cours. La décision sera prononcée en vertu de la loi et exécutée au nom du Prince (art. 36). Les pouvoirs du Prince sont limités par l'art. 96 : « Le Prince n'a pas d'autres pouvoirs que ceux qui lui sont donnés par la Constitution¹. »

La Constitution de 1866 établit d'une façon précise la supériorité de la loi constitutionnelle qui ne pourra être modifiée par le pouvoir législatif ordinaire.

1. L'art. 93 de la Constitution énumère les pouvoirs du Prince : le Prince nomme et révoque les ministres, promulgue les lois, accorde l'amnistie, il a le droit de grâce, nomme à toutes les fonctions, fait les règlements pour l'exécution des lois; il est le chef de l'armée; confère des décorations, fait avec les Etats étrangers des *conventions diplomatiques* (traités), à l'exception des traités de commerce et navigations qui doivent être soumis à la ratification des Chambres,

Le caractère rigide ressort de l'art. 128¹.

Grâce à cet article, l'ère de l'instabilité des dispositions constitutionnelles est terminée.

La revision de la Constitution ne pourra avoir lieu que dans des conditions déterminées à l'avance.

L'art. 128 déclare en premier lieu que l'initiative de la révision appartient au pouvoir législatif formé du Roi (ou Prince) et du Corps législatif. Par conséquent le Roi pourra de sa propre initiative demander la révision sur un pied d'égalité avec les Chambres. Ce point a été reconnu et admis par la majorité des auteurs roumains. La Constitution de 1923, aujourd'hui en vigueur, est encore plus explicite sur cette question; car l'art. 129, qui remplace l'art. 128 de la Constitution de 1866, remplace les mots « le pouvoir législatif a le droit, etc. etc. », par les mots : « Le Roi et les Chambres pourront, etc., etc... ».

En ce qui concerne la procédure de révision, il faut distinguer entre le principe de la révision dont le vote appartient aux Chambres ordinaires, et la révision même qui revient aux assemblées constituantes.

Une commission au sein des Chambres élaborera le projet, lequel sera soumis à l'approbation des Chambres

1. Le pouvoir législatif a le droit de déclarer que certaines dispositions de la Constitution expressément indiquées peuvent être revisées. Après que cette déclaration a été lue trois fois de 15 en 15 jours en séance publique et adoptée, les assemblées sont dissoutes et d'autres sont convoquées.

Celles-ci d'accord avec le roi procèdent alors à la modification des dispositions expressément signées.

Elles ne peuvent délibérer qu'en présence des deux tiers de leurs membres et aucun changement ne peut être adopté s'il n'a pas réuni les deux tiers des voix. *Constitution roumaine* de 1866, art. 128.

et lu trois fois à intervalle de 15 jours, après quoi les Chambres sont dissoutes de plein droit et on procède à de nouvelles élections en vue de la convocation des assemblées constituantes, auxquelles reviendra la charge de reviser la Constitution.

La question s'était posée de savoir si le projet de révision voté par les Chambres est d'ordre indicatif ou limitatif, autrement dit si les assemblées constituantes procéderaient à la révision uniquement des articles prévus dans le projet qui leur a été renvoyé, ou au contraire pourraient s'arroger la révision d'autres articles, ou même de toute la Constitution.

L'opinion admise est que le projet soumis aux assemblées constituantes est d'ordre limitatif, c'est-à-dire que celles-ci ne pourront pas entreprendre la révision d'autres parties de la Constitution, qui ne sont pas spécialement comprises dans le texte de révision qui formera la base de leurs délibérations.

Ce qui ne signifie nullement que la Constitution ne pourrait être révisée en totalité si le pouvoir législatif le décidait ainsi. C'est d'ailleurs ce qui se produisit en 1923, lorsque la Constitution de 1866 fut révisée en entier. A l'encontre de ce qui se produit en France, où la Chambre et le Sénat se réunissent dans une assemblée unique sous le nom de Congrès, en Roumanie, sous la Constitution de 1866 et aujourd'hui sous celle de 1923, les Chambres constituantes travaillent séparément.

La question de savoir si les Chambres constituantes doivent travailler séparément ou réunies en une seule

assemblée fit l'objet de discussions au sein de la Constituante. Des arguments furent développés de part et d'autre¹.

On a reproché à la délibération distincte des deux Chambres de prolonger les débats en reprenant une deuxième fois une discussion terminée, ce à quoi les partisans de ce système ont répondu qu'il constitue au contraire une garantie contre la précipitation et les tendances absolutistes d'une assemblée unique. La Constitution de 1866 fut modifiée une première fois le 19 octobre 1879, à l'occasion de la revision de l'art. 7 pour être mise en accord avec l'art. 44 du traité de Berlin (1878)².

La deuxième revision eut lieu en 1884, à la suite d'un événement important, l'érection de la Roumanie

1. M. Meitani sur cette question : « On a dit que si les assemblées étaient confondues, la plus nombreuse imposerait sa volonté à l'autre; je ne crois pas cet argument fondé : jamais, presque jamais, il n'y a unanimité dans une assemblée; dès lors, si la majorité de la Chambre réunie à la minorité du Sénat impose sa majorité à la majorité du Sénat, cela prouve que cette majorité du Sénat représente l'opinion d'un nombre d'électeurs moindre et par conséquent elle ne peut pas s'imposer; cet argument aurait une certaine valeur si ces assemblées, qui déclarent la nécessité de la revision la faisaient elles-mêmes. Cette revision, étant donné qu'il y a nouvelle élection, l'argument n'a plus aucune valeur. » *Op. cit.* p. 129.

2. L'art. 7 de la Constitution de 1866 stipulait : Les étrangers de Religion chrétienne peuvent seuls obtenir la nationalité roumaine. Le but de cette disposition était d'empêcher d'accorder des droits politiques aux éléments israélites, hostiles à la population roumaine et non assimilables. A la suite de la guerre Russo-Roumano-Turque, le Congrès de Berlin mit comme condition à la reconnaissance de l'indépendance roumaine par l'art. 44, la proclamation d'égalité des droits sans préoccupation de croyances religieuses. Conformément aux desiderata du Congrès, l'art. 7 fut révisé et conçu dans la forme suivante : La différence de religion ou de confession ne constitue pas en Roumanie un obstacle pour acquérir les droits civils et politiques et pour les exercer, etc. etc. On prit cependant la sage précaution d'accorder la naturalisation par voie individuelle à la suite d'un vote des Chambres.

Ces mesures restrictives étaient considérées à cette époque indispensables à la protection de l'élément roumain.

au rang de royaume, à l'occasion duquel furent modifiés les art. 1, 24, 40, 44, 45, 58, 59, 60 et 61.

La troisième modification de la Constitution de 1866 eut lieu le 29 juin 1917, à l'occasion de la revision de l'art. 19, pour rendre possible l'expropriation des terres destinées à être partagées aux paysans; de celle de l'art. 57¹ qui a trait à l'introduction du suffrage universel et à l'abandon du système censitaire en matière électorale; et enfin celle de l'art. 67, en ce qui concerne la composition du Sénat en deux catégories de sénateurs : sénateurs élus et sénateurs de droit.

La Constitution de 1923.

Après les événements grâce auxquels fut réalisée la réunion à l'ancien royaume des provinces roumaines de la Transylvanie, Bukovine et la Bessarabie, il était urgent de donner à la grande Roumanie une loi fondamentale nouvelle.

L'ancienne Constitution de 1866 qui avait régi la Roumanie pendant 60 ans et qui avait conduit celle-ci à d'énormes progrès dans toutes les branches de l'activité nationale, ne correspondait plus aux nécessités

1. Le législateur constituant de 1917 décide la suppression des trois collèges électoraux en vigueur depuis 1884. Il est stipulé que tous les citoyens majeurs ont droit au vote égal, obligatoire, au scrutin secret avec représentation proportionnelle des minorités.

La mise en application de ce principe eut lieu en vertu du décret-loi du 14 novembre 1918, modifié par les décrets-lois du 13 décembre 1918, 4 mars 1919, 2 juin 1919, 10 octobre 1919, 8 et 26 avril 1920.

La Constitution de 1923 consacre le nouveau principe par l'art. 64 et 65, dont la réglementation définitive fut faite par la loi du 27 mars 1926.

1. Art. 129 de la Constitution roumaine de 1923.

de la nouvelle situation. Les principes dominants qui avaient été établis en 1866, comme ceux de la souveraineté nationale qui réside dans la nation, de la séparation des pouvoirs, et des garanties en matière de droits individuels, demeurent à la base de l'organisation actuelle, mais subissent une orientation nouvelle.

Il est connu que la Roumanie avait jugé nécessaire, en 1866, de prendre certaines mesures, qui furent inscrites dans la Constitution même, comme l'interdiction de posséder des immeubles ruraux pour les sujets étrangers sur le territoire roumain, ou l'acquisition de la qualité de citoyen roumain par l'élément israélite, très nombreux et hostile à l'élément national roumain, mesures qui à cette époque étaient considérées indispensables à la conservation de l'Etat roumain.

Ces restrictions, largement allégées depuis, subsistaient néanmoins en partie au lendemain de la Grande Guerre.

La nouvelle Roumanie voulut faire preuve d'un esprit large, et dans la Constitution de 1923, actuellement en vigueur, elle abandonne tout ce qui, depuis la disparition de la cause qui les avait créées, n'avait plus sa raison d'être.

Cette Constitution se manifeste par son caractère libéral, tant en ce qui concerne ses propres nationaux, qu'à l'égard des populations étrangères établies en Roumanie.

L'organisation des pouvoirs publics y est l'objet d'un examen attentif de la part du constituant.

La séparation des pouvoirs demeure la règle fondamentale de l'organisation de l'Etat roumain.

La collaboration entre les trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, se trouve renforcée et le contrôle qu'ils se livraient réciproquement est, en ce qui concerne le Contrôle judiciaire des lois, définitivement consacré par l'art. 103 de la Constitution.

En ce qui concerne le pouvoir législatif, la Constitution de 1923, établit que le Sénat sera composé, en dehors des Sénateurs élus, de sénateurs de droit (art. 67).

De la première catégorie feront partie, en dehors des sénateurs élus au suffrage universel (art. 68), ceux élus par les conseillers départementaux, à raison d'un par département (art. 69); les sénateurs élus par les Chambres de Commerce (art. 70), et enfin les sénateurs élus par le Conseil professoral de chacune des quatre Universités.

Les sénateurs de droit sont, eux, de deux catégories :

1^o Les sénateurs temporaires nommés en raison des fonctions publiques ou autres qu'ils occupent (art. 72);

2^o Les sénateurs à vie, parmi lesquels figurent les anciens présidents des Chambres, anciens présidents de Conseil, présidents de la Cour de Cassation, Généraux, etc...

Comme nous le voyons, la Constitution de 1923, introduit, en ce qui concerne le Sénat, des dispositions qui n'existaient pas sous le domaine de l'ancienne Constitution.

Une autre innovation est l'art. 76 qui prévoit la création d'un Conseil législatif, organe consultatif, auquel devront obligatoirement être soumis tous les projets de lois quels qu'ils soient, d'initiative gouver-

némentale ou parlementaire, et qui fut créé par la loi du 25 février 1925.

En matière de droits individuels, les garanties prévues par la Constitution de 1866 subissent, sous le domaine de la nouvelle Constitution, des modifications importantes. L'art. 19 qui n'admettait l'expropriation pour cause d'utilité publique que dans trois cas : voies de communication, défense nationale et salubrité, est élargi et il est prévu dans le nouvel art. 17, remplaçant dans la Constitution de 1923 l'art. 19, d'autres cas. Un premier pas est fait en ce qui concerne les droits politiques des femmes.

L'art. 6 stipule qu'une loi votée à la majorité de deux tiers déterminera ultérieurement les conditions sous lesquelles les femmes pourront exercer leur droit de vote. Par conséquent, le constituant se contente d'admettre le principe, laissant à une loi spéciale la réglementation et l'exercice de ce droit.

Enfin, en matière de modification de la Constitution, les art. 129 et 130 prévoient :

Le principe que la Constitution doit être révisée étant admis, les deux Chambres nomment une commission mixte formée d'un nombre égal de délégués, à qui revient la charge de rédiger le projet de revision.

Le rapport de cette commission sera lu séparément deux fois, à intervalle de 15 jours, dans chaque assemblée.

Les deux assemblées se réunissent sous la présidence d'âge d'un de leurs présidents. Il est exigé la présence des deux tiers de députés et sénateurs qui composent

chacune des deux Chambres. Le projet est adopté à une majorité des deux tiers des membres présents, après quoi les Chambres sont dissoutes de plein droit et on fait de nouvelles élections dans un terme de deux mois à partir de la date du décret de dissolution des anciennes Chambres.

Les nouvelles assemblées procéderont, d'accord avec le Roi, à la revision de la Constitution.

Remarquons les modifications de procédure introduites sous le domaine de la Constitution de 1923 : le projet de revision est lu devant les Chambres ordinaires deux fois seulement, il est prévu une commission mixte. Les Chambres voteront le projet de révision réunies dans une seule assemblée unique et à une majorité de 2/3.

Un point important en matière de revision est à marquer : l'accord du Roi, qui est aussi indispensable qu'en matière de législation ordinaire.

Cet accord est demandé une première fois lors de la convocation du Corps électoral, ce qui est une preuve que le Roi partage l'avis des Chambres sur la nécessité d'une modification de la Constitution.

Lorsque les nouvelles assemblées constituantes ont réalisé leur tâche, celle-ci est de nouveau soumise, à l'approbation du Roi. Son refus peut constituer un empêchement à l'œuvre constitutionnelle des assemblées.

CHAPITRE II

De cet exposé des constitutions qui ont régi la Roumanie, il résulte que toutes les constitutions ayant 1866, dont les principales furent le Règlement organique, la Convention de Paris et le Statut du Prince Cuza, ont un caractère très net de constitutions souples.

Il est donc naturel, que le contrôle constitutionnel des lois, n'ait pu exister en Roumanie qu'après cette date, quand fut introduite la première Constitution rigide. Avec la Constitution de 1866, est établie, d'une façon précise, la distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif. Il est désigné à ce dernier une limite qu'il ne pourra dépasser. A l'exemple des constitutions françaises de l'époque révolutionnaire, les droits individuels sont garantis par la Constitution même.

Les trois éléments nécessaires, dont parle M. Esmein, à l'établissement de tout contrôle constitutionnel des lois : séparation des pouvoirs, constitution rigide et interprétation juridique des lois, sont amplement réalisés en Roumanie, par la Constitution de 1866. Cependant, la pratique du contrôle constitutionnel, fit son apparition beaucoup plus tard.

La première déclaration d'inconstitutionnalité con-

nue est celle prononcée par le tribunal du département de R. Valcea en 1902.

Depuis 1866, date d'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, jusqu'en 1902, pendant une période de 56 ans, il ne fut prononcé aucune déclaration d'inconstitutionnalité des lois; cependant, nous prouverons par l'exemple que nous donnerons que les principes de la constitution furent quelque peu oubliés par le pouvoir législatif.

Nous avons dit que la Constitution de 1866 eut pour modèle la Constitution belge de 1831, et, comme elle, pose les principes de liberté, égalité, fraternité.

Ainsi, l'art. 5, titre II de la Constitution, garantit à tous les Roumains, sans distinction, la liberté de conscience, la liberté de la presse, la liberté d'association.

L'art. 13 garantit la liberté individuelle.

L'art 19, qui s'occupe des biens, stipule que la propriété est sacrée et inviolable et limitée à trois points les cas d'expropriation : voies de communications, salubrité publique, défense nationale. En dehors de ces trois cas, le propriétaire ne pourra, sous aucun prétexte, être exproprié ou privé de sa propriété.

Ces articles constituent, d'une façon indiscutable, une garantie en matière de droits et libertés individuelles.

Il est certain qu'une liberté, dont la constitution énonce le principe, subit, lorsqu'elle est réglementée par la loi, une diminution. Mais celle-ci ne peut pas aller jusqu'à supprimer le principe même qu'a posé la Constitution.

Or, les lois du 18 mars 1866 et 7 avril 1872 qui régissent les conditions de travail du paysan, sur la terre du propriétaire, suppriment, en ce qui concerne le premier, toute liberté d'action, ainsi que la possibilité de révocation d'un contrat par lequel, dans un moment critique de l'année, il a engagé son travail.

L'art 14 de la loi du 7 avril 1872, permet aux grands propriétaires de forcer le paysan à faire des journées de travail; devant son refus il peut, au compte de celui-ci, engager d'autres travailleurs à n'importe quel prix, qu'il pourra ensuite récupérer par voie administrative sur les biens du dit paysan.

Nous estimons les dispositions de l'art. 14 de la loi du 7 avril 1872 inconstitutionnelles; car elles sont contraires aux art. 5, 13 et 19 de la Constitution, qui garantissent pour tous les Roumains, sans distinction de classe : une liberté et une égalité dans toutes les transactions aussi bien agricoles que commerciales ou autres, ainsi que le respect de la propriété.

La loi de 1872, ainsi que celles de 1866 et 1888, mettent la classe nombreuse des paysans dans une situation inférieure qui est incompatible avec les principes d'égalité, de fraternité et de liberté proclamés par la Constitution de 1866.

Pourquoi de telles lois, répondant aux intérêts exclusifs d'une classe réactionnaire, contraires aux principes libéraux de la Constitution et à l'intérêt général de la Nation, ne furent-elles pas déclarées inconstitutionnelles, lors des nombreux conflits qui

s'élevèrent entre les propriétaires de terres et le paysan ?

Les causes en sont d'ordre varié.

Nous avons dit, que la Constitution de 1866, établie d'après la Constitution belge, ne correspondait pas à un état de fait. Les hommes de 1866, animés d'idées nobles, ont voulu élever trop vite la nation roumaine à la hauteur des nations les plus favorisées. Il en résulta qu'au lieu de tenir compte des besoins de la masse de la population, on adopta surtout des principes, sans en tirer les conséquences pratiques.

— On adopta une constitution rigide, ainsi que la séparation des pouvoirs, et les juges inamovibles, mais le contrôle constitutionnel des lois, qui aurait dû fonctionner aussitôt, apparut 56 ans après l'adoption de la nouvelle constitution.

Il est évident, que le contrôle constitutionnel des lois nécessitait, en dehors des conditions qui le déterminaient, un esprit de légalité et d'indépendance qui a manqué quelque temps. Heureusement cette période prit fin.

C'est au moment où la constitution de 1866 commence à porter ses fruits, que les pouvoirs constitués de l'Etat roumain, ont obtenu un certain développement et que l'époque de transition et d'adaptation touche enfin à sa fin, que, pour la première fois, comme un symptôme heureux d'une nouvelle orientation et un signe de légalité, apparaît une déclaration d'inconstitutionnalité.

Elle fut prononcée par la deuxième section de la Cour de Cassation en 1902, dans les circonstances suivantes : Aux termes de l'art. 132 de la Constitution roumaine (révision de 1884 « les terrains des anciens corvéables (clacasii), de leurs descendants, mis en possession de nouveaux terrains (insuratei) et des habitants qui ont acheté ou achèteraient par petits lots des propriétés de l'Etat, sont et resteront inaliénables pendant trente-deux ans, à partir de la promulgation de la présente loi.

« Les habitants compris dans le rayon d'une commune urbaine pourront cependant obtenir, par lois spéciales, la faculté d'aliéner les terrains de leurs habitations ».

A cette incapacité d'aliéner les lots des corvéables le texte constitutionnel admettait une seule exception, celle d'aliéner les terrains couverts de constructions, dans le rayon d'une commune urbaine, en vertu d'une loi spéciale.

Par application de l'art. 132 de la constitution, il fut voté, en 1900, une loi spéciale autorisant les habitants de la ville de R. Valcea à vendre les terrains des anciens corvéables.

Cette loi ne spécifiait pas que la faculté d'aliénation n'était accordée que pour les terrains couverts de constructions. Elle était contraire à la constitution et notamment à l'art. 132, car elle ne respectait pas les distinctions que celui-ci faisait entre les terrains compris dans le rayon d'une commune couverts de constructions et non couverts de constructions, c'est-à-dire des terrains cultivables.

Sur la poursuite d'un créancier contre un ancien corvéable, un terrain de ce dernier avait été adjugé.

En opposition à l'ordonnance d'adjudication, un recours fut formé devant les tribunaux.

C'est à cette occasion que la Cour de Cassation dans l'arrêt de 1902, a déclaré : « Considérant que, si toutefois on estimait que, suivant l'art. 1^{er} de la loi de 1900, même les terrains cultivables acquis par un habitant dans le rayon de la ville de R. Valcea, conformément à la loi rurale, peuvent être aliénés, cette disposition de l'art. 1^{er} de la loi de 1900, étant contraire à l'art. 132 de la constitution, est sans effet juridique ».¹

Une période de dix ans s'est écoulée depuis l'arrêt de la Cour de Cassation, pendant laquelle il ne fut pas prononcé de nouvelle déclaration d'inconstitutionnalité.

En 1912 se présente devant le tribunal d'Ilfov l'intéressante affaire des tramways de Bucarest, au cours de laquelle les juges roumains ont prononcé un jugement au sujet de la loi de 1911, qui a produit partout une forte impression.

« Ce jugement » dit M. Berthelemy, dans la note publiée au Sirey, « fait le plus grand honneur aux magistrats qui l'ont rendu. Il résout de la manière la plus élevée, la plus libérale, la plus juridique en même temps, un des problèmes essentiels qui dominent le droit constitutionnel :

1. Note de M. Berthelemy, *Recueil Sirey*, 1912. Jurisprudence étrangère, p. 11.

1° Quelles limitations efficaces les constitutions écrites, peuvent-elles apporter au libre exercice du pouvoir législatif?

2° Dans quelle mesure, et à quelles conditions l'exception d'inconstitutionnalité est-elle recevable devant les juridictions de tout rang et de tout ordre?

Rappelons en quoi consiste cette affaire célèbre des tramways de Bucarest, et, en même temps, dans quelles conditions les juges roumains furent amenés à se prononcer sur l'inconstitutionnalité de la loi du 18 décembre 1911.

Le Conseil Municipal de Bucarest, désirant doter la ville d'un réseau de tramways électriques, destinés à remplacer dans quelque temps l'ancien réseau trop primitif, décida la création d'une Société par actions en vue de procéder à l'exécution des travaux nécessaires et s'occuper de l'exploitation du réseau. Il fut décidé d'intéresser à l'opération l'administration municipale.

Comme il s'agissait d'une Régie, l'intervention d'une loi fut nécessaire, et celle du 14 avril 1909 autorisa le Conseil Municipal à fixer les statuts de la future Société, ainsi que tous les autres détails de fonctionnement, sous la réserve de l'autorisation du gouvernement.

En vertu de cette loi, le Conseil Municipal rédigea les statuts et décida de faire appel, pour la souscription, au crédit public par l'émission d'actions. D'autre part, fut fixée la part de la ville aux charges de la Société et aux bénéfices.

La raison sociale de la Société fut « Société des Tramways de Bucarest »; nom sous lequel elle fut inscrite au Tribunal de Commerce. Aussitôt la souscription close, et qui fut d'ailleurs couverte plusieurs fois, on procéda à l'exécution des travaux dans les rues de la Capitale, et aux commandes du matériel roulant.

L'administration municipale fit, de son côté, les versements auxquels elle s'était engagée conformément aux statuts. Les travaux étaient presque terminés, lorsque intervint, sur ces entrefaites, un changement dans la situation politique par suite de la démission du Cabinet « Libéral » qui se trouvait au pouvoir. Comme tout changement de pouvoir entraîne dans le pays, *ipso facto*, le changement du personnel de la plupart des administrations, celui de la municipalité de la ville de Bucarest se trouva profondément modifié.

Le nouveau Conseil municipal et le nouveau Maire, ne regardaient pas d'un bon œil, pour des raisons faciles à comprendre, le gros succès de la Société des tramways. Ils cherchaient, forts de l'appui du nouveau Gouvernement, à combattre et contester la validité de la Société. Le Maire avait déclaré, à l'occasion d'un procès que la Société avait avec l'ancien Réseau, qu'il ne reconnaissait pas son existence légale, et les travaux furent arrêtés par mesure de police. Ainsi, une Administration se dérobaît aux engagements pris par celle qui l'avait précédée. Cette attitude, ainsi que les mesures illégales qui avaient été prises, provoquèrent de nombreuses protestations.

Pour mettre fin à cet état de choses très gênant, et vaincre la résistance de la Société Communale, le Gouvernement n'hésita pas à recourir à un moyen commode mais illégal : il fit voter un texte de loi qui trancha le conflit existant en donnant gain de cause à la municipalité. Cette loi, en date du 18 décembre 1911, établit les conditions nouvelles qui régiront à l'avenir la Société. Elle fixe de nouveaux statuts et impose un mode de fonctionnement différent de celui en vigueur. Elle contient enfin une disposition qui conduit à une véritable expropriation de l'actif des actionnaires en stipulant, que si ces derniers n'acceptent pas les conditions, la municipalité aura la faculté de dissoudre la société et racheter au prix de revient les installations et le matériel. Quant aux actionnaires, ils recevront le montant nominal de leurs actions.

On se trouvait donc en présence d'une loi, contenant des dispositions entièrement nouvelles, à effet rétroactif, ce qui était déjà inconstitutionnel; et cependant le Gouvernement soutenait qu'il n'était question que d'un texte interprétatif de la loi du 14 avril 1909. Mais la loi de 1911 portait une atteinte directe et indiscutable aux dispositions de la constitution roumaine de 1866, notamment au principe de la séparation des pouvoirs, et au respect que la constitution garantit, à la propriété de toute nature.

La loi en question, intervenant dans un conflit élevé entre la Société Communale des tramways et

la Municipalité, a empiété sur les attributions du pouvoir judiciaire. Elle est contraire à l'art 36 de la constitution roumaine qui spécifie : le pouvoir judiciaire est exercé par les Cours et Tribunaux. La même loi enlevant aux tribunaux la connaissance des conflits juridiques, dont ils sont saisis porte atteinte à l'art. 14 de la constitution qui spécifie : personne ne peut être soustrait aux juges que lui attribue la loi ».

Enfin à un troisième point de vue, la loi de 1911 était inconstitutionnelle. Elle portait une grave atteinte aux droits des actionnaires par les nouvelles mesures, limitant le fonctionnement de la société et réduisant les bénéfices. On arrivait à une dépossession des actionnaires, ce qui était contraire aux dispositions de l'art. 19 de la constitution qui stipule que la propriété de toute nature, est sacrée et inviolable.

La propriété mobilière est-elle donc moins sacrée, moins inviolable que la propriété foncière? observe M. le Doyen Berthelemy dans la note du Sirey¹, et plus loin en parlant des résultats auxquels conduit la loi de 1911 « N'y a-t-il pas ici une inadmissible violence et une spoliation caractérisée ».

En face de cette situation, la Société communale des tramways, assigna l'Etat devant le Tribunal de la ville de Bucarest; pour voir déclarer la nullité de la loi du 18 décembre 1911, comme inconstitutionnelle, et appela au procès le Ministre de l'In-

¹ Sirey, p. 10, note de M. Berthelemy.

térieur, aux fins d'entendre condamner celui-ci à rapporter l'ordre de suspension des travaux, et à des dommages intérêts pour le préjudice causé.

C'est à cette occasion que les juges roumains prononcèrent un jugement, qui eut un grand retentissement.

Grâce à ce jugement, les mesures illégales de la loi de 1911 furent écartées, et les dispositions des art. 14, 36 et 19 de la constitution, violées par le pouvoir législatif, furent rétablies.

Ce jugement très bien motivé mérite d'être reproduit¹.

Le tribunal d'Ilfov s'est posé d'abord la question de principe : un tribunal a-t-il oui ou non le droit de s'occuper de la Constitutionnalité d'une loi, et après l'avoir réglée dans le sens affirmatif, se pose en deuxième lieu la question : si la loi du 18 décembre 1911 est-elle conforme à la Constitution ?

En ce qui concerne la première partie du problème que nous venons d'exposer, celle de savoir si un tribunal pourra s'occuper de la constitutionnalité d'une loi, le tribunal d'Ilfov se déclara compétent pour les motifs suivants :

Le principe de la séparation des pouvoirs attribue

1. Le Tribunal : « Attendu que les représentants du ministère de l'Intérieur et de la mairie de Bucarest ont demandé au tribunal de surseoir au jugement du procès intenté par la Société communale des tramways de Bucarest jusqu'à ce que la mairie ait convoqué les actionnaires de la Société, conformément à la loi du 18 décembre 1911, pour dire s'ils accep-

à chacun des trois pouvoirs par lesquels s'exerce la

tent ou non les statuts incorporés à ladite loi, parce que, en cas d'acceptation, la Société continuera conformément à ces statuts, et, au cas contraire, la Ville de Bucarest est autorisée à procéder à la constitution d'une nouvelle Société, les actionnaires actuels n'ayant qu'à s'adresser à la justice pour demander des dommages-intérêts, conformément à l'art. 6 de la loi, ou à accepter le rachat des actions par la mairie à leur valeur nominale et un intérêt de 6 %, conformément à l'art. 5 de la même loi; — Attendu qu'à l'appui de cette demande de sursis on invoque que la Société actuelle ne peut plus avoir d'existence, conformément aux dispositions de la loi du 18 décembre 1911, qu'au cas où les actionnaires accepteraient les nouveaux statuts; car, au cas contraire, la mairie constituerait une nouvelle société qui se substituerait en justice à la société actuelle, de sorte que, dans l'intervalle d'incertitude qui suivra l'exécution de ces travaux il est nécessaire que le procès soit ajourné; — Attendu que les représentants de la Société de tramways s'opposent à cette demande de sursis, en soutenant que la loi du 18 décembre 1911 est contraire à la Constitution, et, par conséquent, ne peut être appliquée, car le législateur aurait violé le principe de la séparation des pouvoirs dans l'Etat, reconnu par les art. 14, 11 et 16 de la Constitution, en résolvant les questions litigieuses qui étaient pendantes dans ce procès, devant le tribunal, ainsi que l'art. 19 de la Constitution, car, par cette loi, la Société des tramways serait expropriée de son patrimoine, et les actionnaires de la propriété de leurs actions, par exception aux limites déterminées par l'art. 19 de la Constitution; — Attendu qu'à cette fin de non-recevoir, proposée au nom de la Société, les représentants du Ministère et de la Mairie ont répondu que le tribunal n'a pas la compétence de juger si une loi est ou non conforme à la Constitution, car, en procédant ainsi, le tribunal usurperait les droits du pouvoir législatif, qui seul est souverain pour apprécier si la loi qu'il a émise est conforme à la Constitution; qu'en tout cas, même si le tribunal jugeait qu'il a à connaître si une loi est constitutionnelle, il ne peut refuser l'application d'une loi qu'au cas où elle serait contraire à un texte précis de la Constitution, et non pas au cas où il

souveraineté nationale : le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire, un champ d'action distinct, tout en ad-

paraîtrait que cette loi viole un principe général, vague, incertain, que le législateur seul peut appliquer au moyen des lois ordinaires, que la justice est obligée d'exécuter; que la loi du 18 décembre 1911 est une loi interprétative de la loi du 14 avril 1909 et, conformément aux principes généraux, elle a effet rétroactif, et cette loi interprétative ne peut être considérée comme portant atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, principe vague et indéterminé, ni au principe de l'inviolabilité de la propriété, le législateur ne prononçant pas l'expropriation, mais modifiant seulement les statuts de la Société, qui sont considérés comme tels dès la constitution de l'association; — Considérant ainsi que le tribunal, pour résoudre cette demande de sursis, doit se prononcer sur les questions suivantes : si le tribunal est en droit de juger de la constitutionnalité d'une loi, et de refuser son application, au cas où il jugerait qu'elle est inconstitutionnelle et, dans l'affirmative, si la loi du 18 décembre 1911, pour le fonctionnement de la Société de tramways de Bucarest; est contraire aux dispositions constitutionnelles; — Considérant que, d'après les principes de notre Constitution, l'Etat est composé de trois pouvoirs : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, dont les attributions essentielles sont déterminées par la Constitution; que chacun de ces pouvoirs doit se maintenir dans le cercle de sa compétence et, en même temps, maintenir ses attributions; — Considérant que le pouvoir législatif a comme attributions de confectionner les lois, tandis que le pouvoir judiciaire a celle de les appliquer dans les différents litiges déduits par les parties devant lui (Constitution art. 14 et 36); que le pouvoir législatif se compose des Assemblées constituantes, pour la modification et la confection de la Constitution, et des Assemblées législatives ordinaires, qui confectionnent les lois ordinaires; — Considérant que les lois constitutionnelles sont tout de même des lois, et que, par conséquent, leur application aux litiges entre parties est de la compétence du pouvoir judiciaire, tout comme l'application des lois ordinaires. Il en résulte que, si la loi qu'on invoque devant le tribunal était contraire aux dispositions précises de la Constitution, le juge doit accorder la préséance aux dis-

mettant cependant une collaboration entre ces trois

positions constitutionnelles, qui doivent s'imposer par leur autorité tant au législateur qu'au juge; — Considérant que les attributions du pouvoir judiciaire résultent du principe même de ce pouvoir, car son rôle constitutionnel consiste dans l'application des lois tant constitutionnelles qu'ordinaires dans les procès déduits devant lui, ce qui implique nécessairement, en cas de contrariété entre les lois, sa compétence pour décider laquelle doit être préférée de sorte qu'il n'y a pas besoin de l'existence d'un texte formel pour attribuer à la compétence du tribunal la connaissance de la constitutionnalité des lois, dans les procès de sa compétence, mais, qu'au contraire, il faudrait un texte formel pour lui enlever cette compétence; — Considérant qu'il est inadmissible qu'on puisse déduire des dispositions de l'art. 108 du Code pénal l'incompétence du pouvoir judiciaire à appliquer la Constitution, et, en conséquence, à juger de la constitutionnalité des lois, ce texte punissant le juge qui aurait empiété sur les droits du pouvoir législatif, et non pas celui qui, ayant à se prononcer entre l'application d'une disposition constitutionnelle et celle d'une loi ordinaire qui se contredisent, donne préférence, conformément aux principes fondamentaux, aux dispositions constitutionnelles contre la loi ordinaire; — Considérant qu'au contraire, il est prévu, par l'art. 77 de la loi sur l'organisation judiciaire, que le juge, avant d'entrer en fonctions, doit jurer qu'il observera la Constitution et les lois du pays; ce qui dénote jusqu'à l'évidence que le législateur ordinaire, en faisant l'application des principes constitutionnels relatifs à la séparation des pouvoirs et à leurs attributions respectives, a reconnu formellement au pouvoir judiciaire la plénitude d'attribution pour appliquer tant la Constitution que les lois, et pour décider en cas de contrariété entre elles; — Considérant qu'étant établie la compétence du tribunal à se prononcer sur la question de l'inconstitutionnalité de la loi du 18 décembre 1911, il reste à décider si, par cette loi, une disposition constitutionnelle aurait été violée; — Considérant que, dans ce procès, la Société communale de tramways a appelé en justice le ministère de l'Intérieur pour qu'il soit condamné à cesser l'empêchement des travaux de la Société dans les rues de la capitale, et à payer les dommages-intérêts pour le préjudice causé; qu'aux exclu-

pouvoirs et un contrôle réciproque afin de les maintenir dans le cadre que la Constitution leur a désigné.

sions posées par la Société, le ministère de l'Intérieur a répondu en invoquant la nullité de la Société pour les motifs : 1° Que la constitution de cette Société n'a pas eu lieu conformément aux formalités prévues par le Code du commerce; — 2° Que les statuts de la Société, rédigés par la mairie, avec approbation du Conseil des ministres, contiendraient des dispositions contraires à la loi du 14 avril 1909, qui portait autorisation pour la constitution de la Société; — 3° Que l'approbation donnée par le Conseil des ministres, en date du 23 mai 1909, a été annulée par le journal du Conseil des ministres, ce qui entraînerait la nullité de la Société; — Considérant qu'avant la fin des débats sur ces questions il est intervenu, la loi du 18 décembre 1911, qui, par l'art. 1^{er}, décide que la Société pourra fonctionner en vertu seulement des statuts annexes, qui faisaient partie intégrante de la loi du 14 avril 1909 et qui remplacent les statuts annulés par le journal du Conseil des ministres, nos 905-911; et, par l'art. 2, décide la convocation des actionnaires pour que leur assemblée générale déclare si elle accepte ou non les statuts, et en cas de non-acceptation des art. 3 et suivants, autorise la mairie à constituer une autre Société, les actionnaires ayant droit de s'adresser à la justice pour des dommages-intérêts, ou celui de recevoir de la mairie la valeur nominale de leurs actions, à un intérêt de 6 % par an, si la mairie voulait les racheter. Par la même loi (art. 2), il est prévu que les formalités qui devaient être accomplies pour la constitution de la Société, jusqu'à la promulgation de la loi du 18 décembre 1911, étaient des formalités de droit commun; par conséquent, la loi prescrit à l'avenir que l'acceptation des statuts par les actionnaires tient lieu d'acte constitutif et des formalités de droit commun; — Considérant que tant la loi du 14 avril 1909 que celle du 18 décembre 1911 ne sont pas des lois d'application générale, mais qu'elles se rapportent seulement au contrat de société pour les tramways de Bucarest, auquel le ministère de l'Intérieur a opposé devant ce tribunal les motifs de nullité prévus ci-dessus, et qu'avant que la justice se fût prononcée, la loi du 18 décembre 1911 a statué sur les moyens de défense proposés par le ministre de

En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, l'art. 36 de

l'Intérieur en les adoptant dans leur ensemble, car il décide, premièrement, que, sous l'empire de la loi du 14 avril 1909, la Société devait remplir, pour sa constitution, les formalités de droit commun; deuxièmement, que les statuts ont été effectivement annulés par le Conseil des ministres; et, troisièmement, il considère la Société comme n'ayant pas d'existence, car, malgré que, dans certains textes, la Société soit mentionnée, il dispose néanmoins de son avoir, et il reconnaît à l'actionnaire le droit de s'adresser à la justice pour des dommages-intérêts; — Considérant ainsi que le législateur s'est substitué à la mission du tribunal, en résolvant par lui-même les conclusions posées par le ministère de l'Intérieur dans sa défense; — Considérant que le législateur, par cette usurpation des attributions du tribunal, a violé les dispositions de l'art. 36 de la Constitution, selon lequel le pouvoir judiciaire est exercé par les Cours et tribunaux, et l'art. 14 de la Constitution, selon lequel personne ne peut être soustrait, contre sa volonté, aux juges que la loi lui donne; — Considérant qu'il a été objecté par le ministère et la mairie que la loi du 18 décembre 1911 est une loi interprétative, et que le législateur a, d'après l'art. 14 de la Constitution, interprété les lois avec droit d'autorité, et que les lois interprétées font un seul corps avec la loi qu'elles interprètent; qu'une telle loi est, par la nature des choses même, une loi à effet rétroactif, et que, par conséquent, elle doit être appliquée par le tribunal; — Considérant que, pour qu'une loi ait véritablement un caractère interprétatif, elle doit résoudre des difficultés d'interprétation ayant un caractère sérieux; que de telles lois interviennent seulement dans le cas où il existe contrariété de décisions de jugements dans l'interprétation des lois, pour mettre un terme aux variations de jurisprudence; que, par conséquent, il ne suffit pas qu'une loi ait la forme interprétative pour qu'elle soit interprétative; — Considérant que, dans l'espèce, cette loi soit applicable à un contrat unique au sujet duquel la justice n'a pas encore résolu une question juridique quelconque; qu'on ne peut pas dire que des difficultés d'interprétation se soient présentées, qui auraient mis le législateur en position de clarifier le sens de la loi; qu'on ne peut pas soutenir que seule l'hésitation d'un litigant sur le sens de la loi nécessiterait une interprétation

la Constitution stipule qu'il s'exercera par l'intermédiaire des cours et tribunaux auxquels reviennent la

législative; que, des dispositions mêmes de la loi du 18 décembre 1911, il appert clairement qu'elle a créé des dispositions nouvelles, et totalement différentes de celles de la loi du 14 avril 1909; ainsi : a) d'après l'ancienne loi, les statuts de la Société ont été votés par le Conseil communal et approuvés par le Conseil des ministres, tandis que la nouvelle loi impose d'autres statuts, avec de nombreuses dispositions nouvelles votées en même temps que la loi par les corps législatifs; b) la nouvelle loi dispose que, pour la Société constituée d'après la loi du 14 avril 1909, les formalités de droit commun auraient dû être remplies, tandis que la même loi nouvelle reconnaît que, pour la reconstitution de la Société, en vertu des nouveaux statuts, aucune formalité n'est nécessaire, l'adhésion des actionnaires aux statuts étant suffisante; c) enfin toutes les dispositions des art. 3 et suivants de la nouvelle loi, par laquelle on supprime le droit de propriété mobilière des actionnaires et on annihile la Société actuelle, sont des dispositions tout à fait nouvelles, qui ne peuvent rentrer dans le cadre d'une loi interprétative; — Considérant ainsi que la loi du 18 décembre 1911 n'est pas réellement une loi interprétative; — Considérant qu'au nom de la Société, on a invoqué l'inconstitutionnalité de cette loi, en soutenant qu'elle viole le droit de propriété de la Société et des actionnaires, garanti par l'art. 19 de la Constitution; — Considérant que la Société communale des tramways, constituée en vertu de la loi du 14 avril 1909, a dans son patrimoine le droit de construire et d'exploiter les tramways de Bucarest, avec son capital, les divers matériaux, etc.; que les actionnaires sont les propriétaires de leurs actions, et ont aussi le droit de participer à l'administration de la Société, conformément aux Statuts, à recevoir les bénéfices, etc.; — Considérant que par la nouvelle loi, on impose aux actionnaires d'accepter des conditions autres que celles qu'ils connaissaient au moment de la souscription, avec la sanction qu'en cas de refus, le droit des propriétaires des actions sera transformé en un droit litigieux de dommages-intérêts; — Considérant que ces dispositions constituent une violation flagrante de l'art. 19 de la Constitution, qui déclare sacrée et

charge d'appliquer et d'interpréter toutes les lois ainsi

inviolable la propriété de toute nature, et, comme application de ce principe, dispose que personne ne peut être exproprié que pour cause d'utilité publique légalement constatée, et après un préalable et juste dédommagement, et que, par cause d'utilité publique, on ne doit entendre que les communications et la salubrité publique, ainsi que les travaux de défense du pays; — Considérant qu'en présence de ces dispositions si précises, par lesquelles le législateur constituant, garantit le respect dû à la propriété, le législateur ordinaire ne peut pas imposer aux sociétaires l'acceptation de conditions qu'ils n'avaient pas eues en vue à la conclusion du contrat, sous sanction de la transformation et de la diminution de leurs droits; — Considérant encore qu'il ne peut pas disposer du patrimoine de la Société et de la propriété des actionnaires; — Considérant que le législateur, par la loi du 18 décembre 1911, a imposé en réalité l'expropriation conditionnelle de la Société, de son patrimoine, et des actionnaires, de la propriété de leurs actions, en dehors des cas où la loi permet l'expropriation, et sans une juste et préalable indemnité; — Considérant que l'objection du Ministère et de la Mairie, que la propriété n'est pas un droit absolu, le propriétaire exerçant, d'après l'art. 480, du Code civil, ses droits dans les limites déterminées par la loi, de sorte que, par la loi du 18 décembre 1911 le législateur a pu modifier les droits de la Société et des actionnaires, n'est pas justifiées, car la loi peut modifier le régime général de la propriété, tout en le respectant, tandis, que dans l'espèce, la loi atteint jusqu'à la supprimer, la propriété individuelle d'une Société et des actionnaires de cette Société, ce qui constitue, une véritable expropriation que la Constitution interdit;

Considérant qu'il résulte de tout ceci que les dispositions de la loi du 18 décembre 1911 sont contraires aux principes et aux textes formels de la Constitution, et que, par conséquent, le tribunal doit écarter l'application de cette loi; qu'ainsi la demande de surseoir est injustifiée, par ces motifs;—

Rejette l'incident élevé par les représentants du ministère de l'Intérieur et de la mairie de Bucarest, etc, 2 février 1912,
Tribunal civil d'Ilfov Bucarest.

que la Constitution qui n'est en somme qu'une loi, mais d'un caractère supérieur.

Lorsque le juge estimera qu'une loi ordinaire est contraire à la Constitution et qu'il aura à décider au cours du procès, laquelle est applicable il est naturel que ses préférences aillent à la Constitution qui est la loi supérieure, ce qui aura pour conséquence d'écarter la loi ordinaire.

Le représentant du Ministère de l'Intérieur et de la nouvelle administration communale, partie adverse de la Société des Tramways dans le procès, affirmèrent que l'art. 108 du Code Pénal s'oppose catégoriquement à ce qu'un juge refuse l'application d'une loi même sous le prétexte qu'elle est contraire à la Constitution, car ce serait attribuer au juge un rôle d'ingérence et d'appréciation dans les affaires résolues déjà par le Parlement, ce qui constituerait un empiètement sur les attributions du pouvoir législatif.

Or l'art. 108 du Code Pénal roumain, qui n'est que la reproduction de l'art. 127 du Code Pénal français, empêche effectivement les tribunaux de contrecarrer l'œuvre parlementaire, et punit même le juge qui refuserait d'appliquer une loi ou en suspendrait l'exécution, mais n'interdit nullement qu'un juge devant une loi en contradiction avec la Constitution et ayant à choisir entre les deux, appliquera la Constitution.

Un autre argument en faveur de la thèse d'examen de la constitutionnalité d'une loi par les tribunaux est celui tiré du fait que la loi d'organisation judiciaire art. 77 exige à ce que le juge à son entrée en fonction

prête serment qu'il respectera la Constitution et les lois du pays.

Par ce fait même le juge devient le gardien de la Constitution qu'il doit conserver intacte, et lorsqu'au cours d'un procès il constate que la loi est contraire à la Constitution, obligatoirement il doit l'écarter afin d'en maintenir les dispositions constitutionnelles qu'il a juré de faire respecter.

Cette question de principe réglée, le tribunal passe à l'examen de la loi du 18 décembre 1911, qu'il déclare par le jugement prononcé le 12 février 1912, contraire à la Constitution.

La loi du 18 décembre 1911 porte en premier lieu atteinte à l'art. 36 de la Constitution qui stipule que le pouvoir judiciaire s'exerce par l'intermédiaire des Cours et tribunaux.

Or dans le procès, en suspens devant le tribunal Ilfov, ouvert par la Société communale des Tramways de Bucarest contre le nouveau maire, la solution du procès ne fut pas prononcée par le tribunal, mais par le pouvoir législatif qui, empiétant sur les attributions des tribunaux, trancha lui-même le litige par l'intermédiaire de la loi du 18 décembre 1911, dans les circonstances suivantes :

La Société communale des Tramways de Bucarest, conformément aux dispositions de la loi du 14 avril 1909, par laquelle elle avait été créée, poursuivait l'achèvement d'installation des rails dans les rues de Bucarest.

Le nouveau gouvernement arrivé au pouvoir ayant arrêté les travaux, la Société des Tramways, devant cet

acte arbitraire et illégal, s'adresse à la justice et cite le ministre de l'Intérieur et la nouvelle administration communale, afin de se voir condamner à élever le refus de continuation des travaux et à des dommages-intérêts pour le préjudice causé.

Telles sont les positions respectives des deux parties du procès qui semblait se dérouler normalement devant le tribunal d'Ilfov, lorsque soudainement intervint la fameuse loi du 18 décembre 1911, qui déclare avant même que le tribunal se soit prononcé, que ce sera l'administration communale qui aura gain de cause.

Par conséquent le pouvoir législatif se substituant aux tribunaux trouve lui-même la solution d'un conflit qui appartenait aux tribunaux, ce qui est certainement contraire à l'art. 36 de la Constitution dont le texte est cependant assez clair et précis.

La loi du 18 décembre 1911 est d'autre part contraire à l'art. 14 de la Constitution, suivant lequel personne ne peut être soustrait à ses juges naturels.

Or la Société des Tramways fut soustraite aux juges naturels qui étaient le tribunal Ilfov de Bucarest, pour voir régler le litige dont elle était une des parties par l'intermédiaire d'une loi, c'est-à-dire d'un acte émanant du pouvoir législatif, ce qui était contraire à l'art. 14 de la Constitution.

A ces deux arguments des art. 36 et 14 de la Constitution que la Société des Tramways de Bucarest invoquait devant le tribunal d'Ilfov, le représentant de la partie adverse répondait en soutenant la validité parfaite de la loi du 18 décembre 1911 qui serait une

loi interprétative à effet rétroactif qui complète la loi du 14 avril 1909.

Or, cet argument ne peut résister à la moindre analyse; étant donné que la loi du 18 décembre 1911 ne présente aucun des caractères d'une loi interprétative, qui ainsi que son nom l'indique intervient pour mettre fin à une situation née du fait que plusieurs tribunaux ont donné à un même texte une interprétation différente. La loi interprétative indiquera donc quel est le sens que le législateur a voulu donner à la loi.

Tel n'est pas cependant le cas de la loi du 18 décembre 1911, qui ne peut être une loi interprétative, parce qu'elle n'interprète pas la loi du 14 avril 1909, qui d'ailleurs n'avait pas besoin d'être interprétée; son application n'ayant élevé aucune controverse, au contraire, elle l'abroge, et supprime les anciens droits; donnant, d'autre part, des nouveaux statuts.

L'argument principal que développa la Société devant le tribunal d'Ilfov, et selon lequel l'inconstitutionnalité de la loi du 18 décembre 1911 ne fait plus l'ombre d'un doute, est le fait que cette loi est contraire à l'art. 19 de la Constitution qui déclare que la propriété est sacrée et inviolable et prévoit l'expropriation pour cause d'utilité publique dans trois cas : communications, salubrité publique et travaux de défense nationale.

Les actionnaires de la Société communale des Tramways de Bucarest étaient des propriétaires, chacun proportionnellement au nombre d'actions qu'il possédait, qui formaient le patrimoine commun de la Société.

Le fait que la loi du 18 décembre 1911 réduit le droit des actionnaires à un droit litigieux de dommages-intérêts, ou à un remboursement de la valeur nominale des actions en des obligations 6 % par an, constitue une expropriation contraire à l'art. 19 de la Constitution, qui spécifie clairement que l'expropriation ne peut avoir lieu que pour cause d'utilité publique après une juste et préalable indemnité.

Or, la loi du 18 décembre 1911, non seulement constitue une véritable expropriation de l'actif des actionnaires de la Société des Tramways, ce qui déjà est contraire à l'art. 19 de la Constitution mais en plus n'accorde pas aux actionnaires une indemnité égale à la valeur qui leur avait été enlevée.

En vertu de ces trois motifs :

1^o immixtion du pouvoir législatif dans les attributions du pouvoir judiciaire et par conséquent violation de l'art. 36 de la Constitution;

2^o contradiction avec l'art. 14 de la Constitution en vertu duquel personne ne peut être soustrait aux juges que lui donne la loi;

3^o contradiction avec l'art. 19 de la Constitution qui déclare la propriété sacrée et inviolable en dehors des exceptions limitatives qu'il prescrit.

Le tribunal d'Ilfov déclara la loi du 18 décembre 1911 inconstitutionnelle. Contre le jugement de la deuxième Chambre civile du tribunal d'Ilfov, le ministre de l'Intérieur se pourvoit en Cassation pour le motif d'excès de pouvoir, le tribunal d'Ilfov ayant refusé l'application de la loi du 8 décembre 1911. Il appartenait à la Cour de Cas-

sation de se prononcer sur la question de Droit, et sur le principe : les tribunaux peuvent-ils se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi².

La Cour, par son arrêt du 16 mars 1912, se prononça pour l'affirmative et, par voie de conséquence, confirme le jugement du tribunal civil d'Ilfov et rejette le pourvoir formé contre ce jugement.

Ville de Bucarest et l'Etat Roumain contre la Société des tramways de Bucarest.

ARRÊT

LA COUR, — Délibérant sur le motif de Cassation (excès de pouvoir, en ce que le tribunal, en s'arrogant le droit de contrôler la constitutionnalité de la loi du 18 décembre 1911, dont l'application était demandée, en ne tenant pas compte du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, et en aboutissant, par cette voie à refuser l'application de la loi invoquée par le ministère, a commis un excès de pouvoir grave et caractérisé) : — Vu, que le Tribunal a résolu d'abord dans un sens affirmatif la question de savoir s'il a le droit de juger de la constitutionnalité de la loi du 18 décembre 1911, et ensuite, examinant cette loi en rapport avec la Constitution, en a écarté l'application pour le motif qu'elle serait contraire à l'art. 14, 36 et 19 de la Constitution; — Considérant, que par le motif de Cassation tel qu'il a été proposé et développé oralement, la seule question déférée au jugement de la haute Cour est celle de savoir si le tribunal était compétent pour vérifier la constitutionnalité de la loi invoquée devant lui, et non pas si cette loi est vraiment contraire à la Constitution; — Considérant qu'il ne s'agit pas dans le cas présent d'un tribunal qui, d'office, sans qu'un procès ait été porté devant lui, se serait arrogé le droit de s'occuper de la constitutionnalité d'une loi, et l'aurait annulée comme contraire à la Constitution, car un acte pareil constituerait une immixtion évidente du pouvoir judiciaire dans les attributions du pouvoir législatif, et

certainement, dans ce cas, le tribunal excéderait sa compétence; que la question à résoudre est seulement celle de savoir si, à l'occasion d'un procès qui se débat devant lui, quand une des parties invoque une loi ordinaire, et l'autre une disposition constitutionnelle contraire, le tribunal est ou n'est pas compétent pour juger ce conflit et décider laquelle des deux de la Constitution ou de la loi, doit être appliquée à la solution du litige; — Considérant que notre Constitution n'établit pas seulement de vagues préceptes de Droit public, pouvant servir d'indication au pouvoir législatif, lorsqu'il rédige les lois, et qui ne seraient susceptibles d'aucune application, mais qu'elle reconnaît aussi certains droits, qu'elle précise dans des dispositions positives, qu'elle comprend des dispositions de Droit civil et pénal qui auraient pu figurer dans les codes respectifs, mais qui ont été inscrits dans la Constitution, comme une suprême garantie de stabilité, que telles sont les dispositions relatives au droit de propriété et d'expropriation, à la capacité d'acquérir des immeubles ruraux, à l'inaliénabilité des terres des anciens « clacasi » et des paysans qui achètent par petits lots des propriétés de l'Etat, celle qui ont trait au mode suivant lequel on peut procéder à l'arrestation de quelqu'un, celles qui ne permettent pas l'institution de la peine de mort ou de confiscation des biens et autres; — Considérant, que les tribunaux dans l'attribution qu'ils ont d'appliquer les lois aux conflits survenus entre parties, ont tenu compte jusqu'à présent, d'une façon constante et sans discussion, de ces dispositions constitutionnelles, et par de nombreuses sentences, ont interprété et appliqué différents textes de la Constitution, textes qui n'auraient aucune raison d'être, si l'application en était interdite aux juges, que, de la sorte, les instances judiciaires ont appliqué l'art. 7 de la Constitution, qui restreint la capacité d'acquérir des immeubles ruraux, sans qu'on ait jamais prétendu que l'application de ces dispositions constitutionnelles n'entre pas dans leur compétence; que, de même, si une loi venait à déclarer aliénables les terres des paysans achetées par petits lots à l'Etat, ou si l'on instituait la peine de mort ou de confiscation des biens, sans aucun doute, les tribunaux n'appliqueraient pas ces lois, mais les principes constitutionnels; qu'en effet, ces principes constituent une sorte de barrière protectrice pour les droits des citoyens, et

que le pouvoir judiciaire, dont la mission est justement de défendre ces droits contre les atteintes et les empiètements dont ils peuvent être l'objet, doit les protéger en leur accordant la plus grande garantie qui leur ait été accordée, c'est-à-dire le bénéfice des principes constitutionnels, car, autrement, ces principes deviendraient lettre morte; — Considérant que lorsqu'une loi, invoquée dans une cause quelconque, est contraire à la Constitution, le juge, en présence de ce conflit ne peut pas se soustraire au jugement du procès, que, tout comme en cas de contradiction entre deux lois ordinaires, il est du droit et du devoir du juge de les interpréter, et de décider laquelle des deux lois doit être appliquée, et qu'il est autant de son devoir d'agir de même, en cas où l'une de ces deux lois est la Constitution; — Considérant que dans ces limites, on ne saurait contester au pouvoir judiciaire de droit de vérifier la constitutionnalité d'une loi; qu'en effet, ce droit résulte en premier lieu et tout naturellement et logiquement de la nature et des attributions de ce pouvoir, qui sont, comme on l'a déjà dit d'appliquer les lois, et, par conséquent la loi constitutionnelle également, qu'il n'existe aucune disposition dans la Constitution qui enlève ce droit au pouvoir judiciaire, qu'au contraire, la loi d'organisation judiciaire, en consacrant ce droit par l'art. 77, oblige le juge sous la foi du serment, d'observer non seulement les lois, mais aussi la Constitution, que, d'ailleurs, dans les pays où il n'a pas existé de motifs spéciaux pour interdire par des textes exprès, au pouvoir judiciaire, le droit de vérifier la constitutionnalité des lois, la doctrine lui reconnaît ce droit sans aucune difficulté, qu'en Belgique, dont la Constitution a servi de modèle à la nôtre, la question est discutée, et que ceux qui soutiennent l'incompétence des tribunaux se fondent sur un texte de cette Constitution, et expressément l'art. 107; — Considérant que la disposition de cet article n'a pas été introduite dans notre Constitution, et qu'on ne saurait par suite, contester au pouvoir judiciaire, même ne tablant sur cet argument de texte, le droit d'appliquer, à côté des lois, la Constitution également; — Considérant que, dans le cas de contradiction dont nous nous occupons, le juge a le droit de vérifier la constitutionnalité de la loi ordinaire, et, s'il estime qu'elle est contraire à la Constitution, de donner la préférence aux dispositions constitutionnelles; qu'en effet,

la Constitution se distinguant en cela des lois ordinaires, est permanente, ne saurait être révisée que par voie exceptionnelle, selon les formes spéciales y prévues, qu'étant la base de notre édifice social, elle s'impose à tous par son autorité, étant la loi supérieure et souveraine, et que, par cela même, le juge est tenu de lui donner cette préférence; qu'en procédant de la sorte, on ne saurait dire que le juge sort de sa compétence et usurpe les attributions du pouvoir législatif, qu'au contraire, il remplit une obligation strictement légale, celle de décider quelle loi doit être appliquée dans le litige soumis à son jugement; que, rendant cette sentence seulement dans l'espèce, cette sentence n'a pas de caractère absolu et général, et que, par conséquent, le juge reste dans le cercle des attributions qui lui a été tracé par la Constitution; — Considérant que de l'art. 108 du Code pénal, on ne saurait tirer aucun argument sérieux pour soutenir le motif de recours; qu'en effet, on ne saurait invoquer chez nous, dans la solution d'une question de Droit constitutionnel, les dispositions d'une loi ordinaire, qui ne peut modifier, ni interpréter la Constitution, qu'en dehors de cela, l'art. 108 du Code pénal punit le magistrat qui empêcherait ou suspendrait l'exécution d'une loi, et non celui qui, en présence d'un conflit des lois, donna la préférence aux dispositions et aux principes fondamentaux de la Constitution; — Considérant que le droit et le devoir, découlant de notre Constitution, pour le juge de faire, quant au litige à lui soumis, respecter les principes constitutionnels à l'encontre d'une loi qui les violerait, sont pleinement justifiés, et ne peuvent donner lieu à aucune crainte d'abus de sa part, attendu, que, d'un côté, aucun intérêt n'incite le juge à refuser l'application des lois, qui ne sont en conflit avec la Constitution et que d'autre part, son appréciation en cette matière est soumise, sans aucun retard, par la voie de la Cour de cassation, au contrôle direct de cette haute instance, qui, par son organisation et la nature de ses attributions, peut se prononcer en dehors de toute influence de luttes politiques, avec toutes garanties d'indépendances et impartialité; — Considérant que, par le journal attaqué en recours, le tribunal, faisant justement application des principes établis ci-dessus, n'a commis aucun excès de pouvoir, et que, par suite, le motif de cassation n'est pas fondé; — Rejette, le recours introduit par le ministère de

l'Intérieur contre le journal n° 919, du 2 février 1912, rendu par la deuxième chambre du Tribunal d'Ilfov, etc., etc.

(Du 16 mars 1912, Cour de cassation roumaine, Sirey IV page 28, 29 et 30).

L'arrêt de la Cour au point de vue doctrinal établit que les tribunaux de toute hiérarchie judiciaire ont le droit de se prononcer sur la constitutionnalité des lois. Auparavant, la Cour eut le soin de limiter les proportions du problème qui lui était posé, en établissant qu'il ne peut s'agir d'un contrôle constitutionnel des lois, exercé d'office par les tribunaux, une des parties devant invoquer que la loi est contraire à la Constitution; car en admettant l'hypothèse contraire, qu'un tribunal pourrait, en dehors de tout procès, s'emparer du droit de juger de la constitutionnalité d'une loi, ce fait constituerait un empiétement sur le domaine du pouvoir législatif et par conséquent porterait atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Le problème du contrôle de la constitutionnalité des lois, que la Cour s'était posé, réduit ainsi à ses justes limites, elle en entreprend l'examen.

Les arguments que développe l'arrêt de la Cour en faveur du contrôle de la constitutionnalité des lois par les tribunaux, sont en grande partie les mêmes que ceux du jugement du tribunal d'Ilfov, 2^e section.

Le premier est celui du principe de la séparation des pouvoirs en vertu duquel il revient aux Cours et Tribunaux le droit d'appliquer les lois. Il s'agit, bien entendu

de toutes les lois aussi bien constitutionnelles qu'ordinaires; dès lors lorsqu'un juge écarte une loi contraire à la Constitution, il remplit exactement un rôle analogue que lorsque, devant un conflit ordinaire de lois, il écarte l'une ou l'autre des deux lois.

S'il est admis que la résolution du conflit dans ce dernier cas lui appartient et entre dans ses attributions normales de juge, il n'y a pas de raison qu'il ne joue pas le même rôle, lorsqu'il s'agit des lois dont l'une est la Constitution.

Le deuxième argument de la Cour est que l'art. 77 de la Constitution exige à l'entrée en fonction des juges le serment d'appliquer la Constitution et les lois ordinaires.

Le troisième argument est celui de la non-application de l'art. 108 du Code Pénal, en matière de contrôle constitutionnel des lois. En effet, cet article défend au juge de suspendre l'application et l'exécution d'une loi et non pas, dans un conflit entre la Constitution et la loi ordinaire qui lui est contraire, de choisir la Constitution.

Les motifs de l'arrêt de la Cour sont, comme nous le voyons, les mêmes que ceux du jugement du tribunal Ilfov qui ont été déjà développés. Nous ne croyons donc pas utile de revenir là-dessus.

Il figure cependant dans l'arrêt de la Cour un quatrième motif en faveur du contrôle constitutionnel des lois qui n'est pas contenu dans le jugement du tribunal d'Ilfov.

Le contrôle de la constitutionnalité, sous le régime

d'une Constitution rigide, existe de lui-même du moment qu'il n'y a pas un texte qui en décide autrement.

La Constitution belge de 1831, qui a servi de modèle à la Constitution roumaine de 1866, contient justement un tel texte : l'art. 107 qui interdit le contrôle de la constitutionnalité des lois en l'admettant seulement en ce qui concerne les arrêts et règlements et leur conformité avec la loi¹.

Les constituants roumains, en n'adoptant pas l'art. 107 de la Constitution belge, ont donné la preuve, ainsi que le démontre M. Gaston Jèze dans la note que nous donnons, qu'ils ont voulu installer, dans la nouvelle organisation constitutionnelle de la Roumanie, le contrôle de la constitutionnalité des lois.

Grâce à l'arrêt de la Cour, le problème du contrôle constitutionnel fut définitivement résolu.

La jurisprudence établie par la Haute Cour fut soutenue par la grande majorité de la doctrine roumaine, notamment par M. le professeur Dissesco, qui admettait le contrôle tant de la constitutionnalité extrinsèque

1. L'art. 107 de la Constitution belge : « Les Cours et Tribunaux n'appliqueront les arrêts et règlements généraux, provinciaux ou locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. »

Voici ce que dit M. G. Jèze sur cette question : « L'art. 107 ne mentionne pas les lois; cela revient à dire que les lois sont exclues formellement du Contrôle des tribunaux » et plus loin : « ce qu'il importe de relever de cet exposé relatif à la Belgique, c'est que, pour écarter la logique naturelle du pouvoir des tribunaux de vérifier la constitutionnalité des lois il faut des textes. »

Le fait que la Constitution roumaine n'a pas reproduit l'art. 107 est une preuve qu'en Roumanie, les tribunaux ont non seulement le droit de vérifier la légalité des actes et règlements administratifs, mais encore la constitutionnalité des lois. »

L'inconstitutionnalité des lois en Roumanie. M. Gaston Jeze, *Revue de droit public et de la science politique*, année 1912, p. 151.

qu'intrinsèque de la loi. « La Constitution, dit-il, est la base fondamentale de l'organisation sociale; tout ce qui est en contradiction avec ses dispositions est nul. Et que l'on n'objecte pas que l'on viole ainsi le principe de la séparation des pouvoirs; le tribunal juge un procès spécial, il n'annule pas la loi par voie générale. Bien plus, en ne reconnaissant pas aux tribunaux le droit de se prononcer sur la constitutionnalité, on permettrait de violer le principe de la division des pouvoirs, puisqu'on maintiendrait en vigueur une loi inconstitutionnelle; on confondrait le pouvoir législatif et le pouvoir constituant¹ ».

M. Dissesco voit donc non seulement l'utilité du contrôle constitutionnel des lois, mais encore la nécessité, avec un caractère obligatoire, de cette pratique, sous le régime d'une Constitution rigide, comme celle de la Constitution roumaine de 1866, car en laissant en vigueur une loi contraire à la Constitution, on risque de porter atteinte à l'art. 128 de la Constitution qui établit la distinction entre le pouvoir législatif ordinaire et le pouvoir constituant, et qui forme un des principes dominants de la Constitution roumaine.

Voici comment M. Alexiano, professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Cernautzi (Roumanie), commente l'arrêt de la Haute Cour, qui admet le contrôle de la constitutionnalité des lois par le juge².

« La Cour était-elle fondée à décider comme elle venait de le faire ?

1. *Cursul de drept public roman*. Bucarest 1910, pp. 532 et s.

2. *Reviste de drept public roman*, p. 513.

« Au point de vue strictement juridique, nous ne le croyons pas.

« Nous sommes cependant partisans du contrôle de la constitutionnalité des lois, parce que, par ce moyen seulement, on peut sauvegarder l'harmonie et la collaboration entre pouvoirs, sans quoi la vie d'un Etat constitutionnel ne peut exister. Nous ne croyons nullement qu'il faut donner à la justice un rôle plus prépondérant que les autres pouvoirs, d'ailleurs la justice ne jouera pas un tel rôle, si chacun des pouvoirs s'efforçait de rester dans la limite des compétences fixées par la loi et si la magistrature restait toujours en dehors des luttes politiques.

» Mais nous croyons, en même temps, que, juridiquement, la Haute Cour, en 1912, ne pouvait suspendre le cours d'une loi, du fait qu'elle viole la Constitution, car nous avons l'art. 108 du Code Pénal.

« L'interprétation constante de ce texte tant en France que chez nous, est à l'appui de nos appréciations. A ce point de vue nous trouvons fondée l'opinion de M. le juge J. Mano donnée à ce procès¹ ».

1. Il est connu que dans le procès des tramways de Bucarest, le jugement du tribunal ne fut pas prononcé à l'unanimité.

Se sont déclarés pour le président, N. Algiu et le juge Bossie.

M. le juge J. Mano a fait opinion séparée, en appuyant sa thèse sur l'art. 108 du Code pénal.

Il invoque également l'art. 34 de la Constitution, donnant droit au corps législatif d'interpréter les lois, lorsqu'elles sont incomplètes, et considérant que l'appareil judiciaire appelé à compléter les lois dans le sens des présomptions du législateur travaille trop lentement, et laissant souffrance les causes du litige. En conséquence, l'interprétation tenant à compléter une loi appartient au législateur.

Considérant ensuite que la loi de 1909 ne contient aucune disposition par laquelle la société est disposée d'accomplir les formalités de cons-

M. Alexiano, en faisant l'analogie entre l'art. 108 du Code Pénal roumain et l'art. 127 du Code Pénal français, tire la conclusion que l'interprétation donnée en France à cet article constitue déjà une indication du sens de l'art. 108, qui n'est que la reproduction fidèle de l'art. 127 français, et que par conséquent l'art. 108 du Code pénal roumain constituait un empêchement à l'admission du contrôle constitutionnel des lois.

Nous croyons que l'art. 127 du Code Pénal français ne forme, pas plus aujourd'hui qu'en 1912, un obstacle à l'introduction en France du contrôle constitutionnel des lois. Ce point a été admis par la grande majorité de la Doctrine française.

L'art. 127 a son explication historique; il avait été créé en raison des mauvais souvenirs qu'avaient laissés les anciens Parlements, lesquels, par le refus d'enregistrement, faisaient une obstruction systématique et une incursion dans le domaine du pouvoir législatif du Roi. Pour empêcher à l'avenir de tels abus de la part du pouvoir judiciaire, il fut introduit l'art. 127 en stipulant la peine de forfaiture. Ceci est la portée admise pour cet article, qui n'a pas de rapport avec le contrôle de la constitutionnalité des lois.

titution, et que l'apport de la commune dépasse l'apport prévu par la loi, M. Mano considère que les lacunes constatées sont involontaires et que la nouvelle loi complétant ces lacunes, ne fait que réaliser l'intention même du législateur.

Enfin, cette loi interprétative devient obligatoire, avec effet rétroactif sans violer cependant l'art. 19 de la Constitution, la propriété en litige étant une propriété mobilière, illégalement constituée, et l'existence de la société subordonnée à la loi du 18 décembre 1911. Pour ces motifs, M. Mano admet l'incident.

L'inconstitutionnalité des lois en Roumanie. Revue de droit public 1912, p. 156.

Il ne peut donc être question en Roumanie, où le pouvoir judiciaire n'a jamais exercé aucun empiètement sur les attributions des autres pouvoirs, d'accorder à l'art. 108 roumain un sens qui n'existe plus dans l'art. 127 français, d'où il tire son origine et dont il tient à avoir le sens.

D'autre part, M. le professeur Alexiano admet une distinction. Il conteste qu'au point de vue juridique, la Haute Cour ait eu en 1912 le droit de reconnaître l'introduction du contrôle constitutionnel par tous les tribunaux; ceci à cause de l'art. 108 du Code Pénal qui s'y oppose, mais il admet que dans la situation d'après guerre, le contrôle s'impose : « La Haute Cour a sacrifié le texte de la loi pour faire triompher un principe supérieur nécessaire à la conservation de l'Etat. Si à ce moment la nécessité de ce principe ne paraît pas évidente, aujourd'hui en face des parlements d'après guerre, personne ne peut douter de cette nécessité¹ ».

Nous estimons à notre avis que du moment que la Constitution de 1866 est une Constitution rigide, ainsi que cela ressort de l'art. 128 de la Constitution, que du moment que la séparation des pouvoirs est assurée par les art. 32, 35 et 36 de la Constitution, que l'indépendance des juges existe (l'art. 37); que ces trois éléments nécessaires sont réunis et qu'il n'y a pas un texte qui empêche le contrôle constitutionnel, celui-ci résulte de lui-même et était aussi indispensable en 1912 que plus

1. *Revista de Drept public român : Controlul constitutionalitateri Legilor*, M. Alexiano, p. 583.

tard, tant que la Constitution rigide de 1866 fut en vigueur.

Se sont déclarés également favorables au contrôle constitutionnel des lois MM. les professeurs P. Negulesco, Stambulesco, Stere. Contre le contrôle sont MM. les professeurs Toma Stelian, et N. Bazilesco.

La jurisprudence établie en 1912 par la Haute Cour, suivant laquelle le Contrôle de la constitutionnalité des lois appartient à tous les tribunaux, fut maintenue jusqu'en 1923, date où la nouvelle Constitution donna à cette question, une autre orientation par son art. 103. Donc, jusqu'en 1923, date d'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution roumaine, tribunaux et Cours continuèrent à s'occuper du contrôle constitutionnel des lois, comme d'une question qui entre dans ses attributions qui lui reviennent normalement.

Ainsi, lorsque le cas se présente devant la 2^e section de la Cour d'Appel de Craiova, en 1922, au sujet de l'inconstitutionnalité de l'art. 36 de la loi agraire du 17 juillet 1921, comme contraire à l'art. 19 al. 4 de la Constitution, elle procéda immédiatement au contrôle constitutionnel du dit article. Nous reviendrons, d'ailleurs, sur cette importante question que nous réservons de développer plus loin.

Nous croyons utile auparavant, de donner quelques considérations au point de vue général sur le problème agraire en Roumanie.

La question agraire en Roumanie n'est pas récente, elle est liée à l'histoire même des principautés roumaines. Il revient au prince Cuza et à Michel Cogalniceanu,

le grand homme d'Etat roumain, le mérite d'avoir les premiers envisagé et étudié l'ensemble de cette question au service de laquelle ils ont apporté une clairvoyance et un patriotisme indiscutable. Leur œuvre : la loi de 1864, fut un premier pas dans la tâche difficile qu'ils s'étaient imposée : le relèvement de la classe paysanne.

Il fut improprié en vertu de cette loi environ 500.000 paysans (clacashû), dont environ 70.000 à peine obtinrent de la bonne terre cultivable, le restant ayant reçu des lots montagneux impropres à la culture.

La Constitution que la Roumanie adopta peu de temps après la réforme du prince Cuza, et qui jetait des nouvelles bases à l'organisation de l'Etat, voulut consolider l'œuvre de 1864 et, dans ce but, déclara les terres acquises par les paysans en vertu de la réforme agraire inaliénables.

Les intentions du constituant de 1866 étaient bonnes, il voulait protéger la nouvelle propriété paysanne créée, en empêchant son aliénation.

Les résultats furent, malheureusement, au-dessous des attentes. L'impropié de 1864 devint, par l'incapacité même dont le frappait la Constitution de 1866, un détenteur précaire d'une parcelle de terre, qu'il ne pouvait ni aliéner ni hypothéquer, et par conséquent il se trouvait dans l'impossibilité d'obtenir le petit crédit qui lui était cependant indispensable pour la mise en marche et l'exploitation de sa terre.

Devant une telle situation, et ne pouvant retirer de sa terre le nécessaire pour lui et pour sa famille, le paysan fut obligé de s'adresser au grand propriétaire terrien

chez lequel il engageait son travail en échange de quelques faibles subsides en nature dont il avait besoin.

Il est évident que dans le contrat intervenu entre le propriétaire et le paysan, la situation respective des deux parties contractantes était très différente.

Le paysan, dépourvu de l'instruction même rudimentaire, contractait des obligations et s'engageait dans une voie d'où il ne pouvait plus reculer; et qui allait au delà de ses prévisions. Les clauses auxquelles il avait souscrit, habilement tournées ensuite par le propriétaire, entraînaient le paysan à des obligations qui dépassaient de beaucoup ce qu'il avait voulu contracter.

A cet état de fait vint s'ajouter une législation qui était loin d'apporter à la cause du paysan le moindre appui. Les fameuses lois des engagements agricoles (invœli agricole) réduisent le paysan à un état des plus précaires, le mettant à la disposition du propriétaire, qui pouvait par voie administrative le forcer au travail. Ces abus conduisirent à la révolution de 1907, l'année sanglante du soulèvement en masse des paysans exaspérés, à la suite de laquelle certaines mesures furent enfin prises en faveur du paysan, comme les Banques populaires, Casa Rurala, obștiile satești, islazuri comunale, mais qui n'apportèrent aucune amélioration sensible de la situation.

Le problème se posait cependant grave : On se trouvait devant un conflit social entre deux classes : les propriétaires de terres, détenant à eux seuls la presque totalité de la surface des terres cultivables, et les paysans, classe

la plus nombreuse de la population réduite à l'état de prolétariat agricole.

L'Occident avait connu un problème également important : celui de la lutte que le travail livrait au capital, lutte serrée qui se poursuit encore, mais dont les résultats atteints aujourd'hui comptent déjà pour le monde ouvrier, tant au point de vue salaire qu'améliorations dans les conditions du travail.

Il est utile de remarquer que le succès du côté ouvrier se fit longtemps attendre, qu'il ne survint qu'au cours des années, progressivement par étapes.

Peut-être aurait-il été non moins nécessaire de procéder dans le relèvement de la classe paysanne en Roumanie, également par paliers progressivement. Nous aurions eu certainement à enregistrer des résultats appréciables.

Une solution aurait pu être un allègement, au début, dans les conditions de travail du paysan roumain au moyen d'une augmentation notable du salaire agricole de façon à lui permettre d'atteindre un jour à cette possession de la terre vers laquelle il aspirait, par ses propres moyens. Parallèlement toute une éducation était à faire auprès des populations rurales, par un enseignement primaire obligatoire de nature à instruire les masses, à réveiller les initiatives, et drainer plus tard une partie vers l'artisanat et le commerce.

C'était une méthode qui aurait demandé certainement de longues années.

Néanmoins, on ne fit rien ou pas grand'chose pour le paysan, qui fut maintenu dans un état des plus arriérés.

C'est en raison de cet état d'infériorité dans lequel se trouve encore le paysan, que nous estimons que la réforme agraire par laquelle on partage la terre aux paysans, sans avoir au préalable préparé cette classe au rôle social et économique qui leur sera confié, lorsqu'ils deviendront propriétaires, de la plus grande partie de la terre, est peut-être précipitée, dans le sens que la transition est vraiment trop brusque. La réforme agraire par elle-même n'est pas critiquable. Les paysans roumains, combattants courageux et glorieux sur les champs de bataille, ne pouvaient plus, la guerre une fois terminée, être rendus à leur triste sort ancien. Il fallait faire quelque chose. Ce point ne peut être contesté. Nous estimons cependant, que dans cette œuvre de justice sociale et de redressement, il ne fut pas procédé avec méthode, et que cette transformation du paysan du jour au lendemain, hier encore ouvrier agricole, malheureux, aujourd'hui propriétaire, fut trop brusque et dangereuse à l'économie nationale, car, lorsqu'on enlève dans un pays agricole comme la Roumanie 2.000.000 d'hectares à la grande propriété, qui jusqu'alors en avait assuré une exploitation intensive et bénéficiaire, pour être partagés dans un nombre infini de petits lots, on cause une perturbation dans la production de ce pays, qui peut avoir de graves conséquences.

Nos affirmations se trouvent, malheureusement pour la Roumanie, confirmées par des faits, car ce pays traverse aujourd'hui une crise économique très aiguë qui est la conséquence certaine d'un état de choses défectueux.

Un fait reste évident, c'est que la Roumanie, pays autrefois exportateur en céréales, source de richesse d'ailleurs du pays, se voit maintenant obligée d'importer ces produits, pour faire face aux besoins de la population.

Ces faits constituent un seul côté du problème agraire qui nous préoccupe.

Examinons maintenant la même question au point de vue constitutionnel et juridique, telle qu'elle fut posée au milieu des événements politiques qui se déroulèrent.

Alors que le territoire de la Roumanie se trouvait pour plus de la moitié sous l'occupation des armées ennemies, le gouvernement, ne voulant pas retarder l'œuvre démocratique qu'il poursuivait, proposa aux assemblées constituantes réunies à Iassy en 1917, de procéder sans délai à la réalisation des deux réformes importantes qui avaient été annoncées : l'expropriation de la grande propriété rurale et l'introduction du suffrage universel; mesures qui nécessitaient la modification des art. 19 et 59 de la Constitution.

L'ancien art. 19 de la Constitution n'admettait l'expropriation que pour cause d'utilité publique limitée aux trois cas prévus dans le texte même de cet article.

Pour rendre possible la réforme agraire, il fut d'abord procédé à la modification de l'art. 19, auquel il fut ajouté parmi les nouveaux cas d'expropriation, celle pour cause d'utilité nationale.

Voici le texte de l'art 19 après les changements qu'il subit en 1917.

« 1. Pour cause d'utilité nationale, l'étendue de la propriété rurale des paysans est augmentée, par l'expropriation des terres cultivables, dans la mesure et les conditions suivantes, afin de vendre aux paysans mobilisés de cette catégorie, ou bien à leurs familles, s'ils sont morts à cause et pendant la guerre.

» Seront expropriés intégralement :

» a) Les terrains cultivables des domaines de la Couronne, de la Caisse rurale et des personnes morales publiques ou privées, fondations, etc., même si par les actes de fondation, donation, testaments, ou par autres dispositions, sous n'importe quel titre, il serait prévu directement ou par des clauses prohibitives de tout genre, leur non-aliénation, ou bien il leur serait donné une autre affection spéciale;

» b) Les propriétés rurales, dans toute leur étendue, des sujets étrangers, qu'ils soient étrangers par origine ou bien qu'ils en soient devenus par mariage ou autre manière;

» c) Les propriétés rurales, des absenteïstes dans toute leur étendue.

» De toutes ces propriétés, comme aussi des propriétés de l'Etat — qui, de même, seront vendues aux paysans cultivateurs de la terre — l'Etat pourra réserver les terres cultivables qui ont une destination spéciale, ou bien auxquelles on pourra donner une semblable destination spéciale, correspondant à un intérêt général.

» 2^o Il sera exproprié des propriétés rurales parti-

culières une étendue de 2.000.000 d'hectares de terres cultivables. L'expropriation sera faite sur la base d'une échelle progressive qui sera déterminée par la loi d'expropriation, échelle qui commencera avec les propriétés ayant une étendue au delà de 100 hectares cultivables minimum intangible.

» L'étendue des propriétés sera considérée d'après leur situation juridique le 15 août 1916, en tenant compte de l'effet des successions ouvertes après cette date, jusqu'à la promulgation de la loi générale d'expropriation.

» Dans le calcul de ces 2.000.000 d'hectares, ne seront pas comptées les propriétés qui sont expropriées intégralement et qui sont prévues dans l'alinéa 1, lettres a et b, mais seulement celles de la lettre c, dans leur portion cultivable.

» Les terrains pétrolifères sont exempts d'expropriation jusqu'à la concurrence de 12.000 hectares, dans tous les pays, avec la condition que le propriétaire d'un pareil terrain, qui serait soumis à l'expropriation, devra donner une étendue égale de terre cultivable, dans le même district ou bien dans un district voisin.

» 3° En dehors de l'expropriation des terres prévues dans l'alinéa 1, lettres a, b, et c et alinéa 2, la loi d'expropriation devra prévoir, pour les régions des montagnes, la constitution des pâturages communaux, formés par l'expropriation des propriétés privées, qui n'entrent pas dans la catégorie indiquée, pour une surface nécessaire à cette fin.

» 4° Les prix des terres expropriées, pour cause d'uti-

lité nationale, sera fixé, en dernière instance, par les Cours d'appel, et le paiement sera fait en titres de rente, émis par l'Etat, amortissables et portant l'intérêt de 5 % par année.

» 5^o. Les travaux pour l'élaboration des lois générales et spéciales, d'expropriation pour utilité nationale, commenceront tout de suite.

» Les lois seront promulguées, au plus tard, dans les six mois de la libération du territoire.

» La loi générale d'expropriation pour cause d'utilité nationale, qui développera les principes inclus dans cet article, sera votée conformément au dernier alinéa de l'art. 128 de la présente Constitution.

» Ses dispositions seront inscrites dans cet article dont elles feront partie de plein droit. »

Les événements qui se déroulèrent par la suite : chute du gouvernement libéral, ascension au pouvoir du gouvernement de M. Alexandre Marghiloman, hostile à toute réforme agraire, empêchèrent de donner suite, aux principes qui venaient d'être posés dans la Constitution.

Après la victoire de la cause commune, à laquelle la Roumanie avait apporté sa large participation et grâce à laquelle put enfin être réalisé le rêve séculaire de la nation Roumaine, l'union des provinces de Transylvanie, Bucovine et Bessarabie à l'ancien royaume, l'œuvre commencée en 1917 et interrompue brusquement fut reprise et on entra aussitôt dans la voie des réalisations.

Le décret-loi n° 3697 du 15 décembre 1918 prévoit les modalités sous lesquelles aura lieu l'expropriation des terres cultivables prévue par l'art. 19 de la Constitution.

Il montre le mécanisme de cette vaste opération en établissant les conditions qui régiront en premier lieu le transfert des terres des particuliers à l'Etat, et deuxièmement le transfert de celles-ci aux paysans que l'Etat se propose « d'improprier ».

Le décret, après avoir établi que le maximum de superficie d'une propriété ne pourra dépasser de 100 - 500 hectares, suivant une échelle progressive, détermine un lot type qu'il fixe à 5 hectares, qui aura à être distribué aux paysans dans la mesure des terres disponibles, prélevé sur la superficie globale des terres acquises par l'Etat à la suite de l'expropriation.

Les terres expropriées entraient dans le patrimoine de l'Etat, qui les cédait aux communautés villageoises (obstü), sous la forme de contrat de bail de fermage. Celles-ci étaient obligées d'établir par communauté, la liste des personnes sollicitant de la terre, qui devaient remplir les conditions exigées par le décret-loi dont la première était que le demandeur habite la campagne.

Les juridictions créées en matières agraires sont : la Commission locale, la Commission de district et la Commission régionale, auxquelles revenait la charge de statuer sur tout ce qui a trait à l'expropriation; notamment la délimitation des lots, au sujet desquels la décision de la Commission régionale était définitive.

En ce qui concerne le prix, l'Etat était redevable

au propriétaire exproprié d'une indemnité, dont le montant était fixé, en première instance, par la Commission d'expropriation, avec recours aux Cours d'appel respectives, auxquelles revenait la charge de statuer en dernière instance.

L'Etat à son tour devenait le créancier du paysan, pour le paiement que celui-ci lui devait en échange de la terre qu'il avait reçue.

Cependant, pour alléger le paysan et lui faciliter l'acquisition des petits lots, l'art. 60 établit que l'Etat prendra à sa charge une partie de l'opération, dans la proportion de 35 % du montant qui lui est dû.

L'art. 46 stipulait que l'indemnité serait payée en titres de rente, amortissables en 50 ans avec intérêt de 5 % par an.

Le montant total des superficies de terres cultivables expropriées en vertu du décret-loi n. 3.697 fut, suivant les statistiques établies en mars 1921, de 2.224.588 hectares 50 ares¹.

De cette superficie, il fallait cependant déduire les terres appartenant à l'Etat, le domaine de la Couronne, celui de la Cassa Rurala, etc..., terres qui ne devaient pas figurer dans le chiffre de 2.000.000 d'hectares fixé par la Constitution, et qui n'avait pas encore été atteint.

Il fut donc procédé, pour compléter ce montant, à une deuxième expropriation, qui eut lieu en vertu de la loi agraire du 17 juillet 1921, laquelle ratifie et

1. *L'évolution de la propriété rurale et la réforme agraire en Roumanie* par M. Constantinesco, p. 327.

abroge le décret-loi de 1918. D'autre part, on étendit par une nouvelle loi agraire celle du 30 juillet 1921, la réforme agraire aux provinces de Transylvanie, Creshava Maramouresch et Baual. Ainsi que précédemment, les nouvelles lois de 1921 font la distinction entre l'expropriation totale quand il s'agit de l'Etat et l'expropriation partielle à l'égard des particuliers; mais, pour ces derniers, le montant fixé auparavant à un maximum de 100 à 500 hectares de terres cultivables à posséder par propriété est maintenant fixé par propriétaire¹. Il peut être porté au delà de 500 hectares, dans le cas notamment où les installations et constructions déjà faites nécessitent une exploitation plus étendue. La nouvelle loi agraire prévoit trois degrés de juridictions :

1. Le Comité d'arrondissement.
2. La Commission de district.
3. Le Comité agraire.

Celui-ci est composé de douze membres, choisis parmi les magistrats de la Cour de Cassation, et des techniciens des questions agraires. Le Comité agraire se trouve sous la présidence du Ministre de l'Agriculture et des Domaines.

Il décide, en dernier ressort, tout ce qui touche à l'expropriation des terres, « l'impropriation, » échanges de lots ou tout autre litige en matière agraire.

¹ 1. Le décret-loi 3697 avait décidé qu'il ne pouvait exister de propriété foncière supérieure de 100 à 500 hectares.

Un propriétaire pouvait cependant posséder plusieurs terres ne dépassant chacune le chiffre d'hectares fixés par la loi. La loi agraire du 17 juillet 1921 pour remédier à cet inconvénient introduit le principe

La loi du 17 juillet 1921 établit un prix maximum d'expropriation, qui ne pourra en aucun cas être dépassé et qui est prévu par l'art. 36 de ladite loi.

Concernant les modalités du paiement, il est créé deux catégories de titres de rente : La rente perpétuelle 5 % pour les terres appartenant à l'Etat et aux personnes morales publiques, et la rente amortissable en 50 ans, remise en paiement aux particuliers.

Les titres seront déposés à la Caisse de Dépôts et Consignations au nom des propriétaires expropriés; de ce fait les charges qui grevaient les terres sont transférées de plein droit sur les obligations de Rente données en paiement et la terre entrera dans le patrimoine de l'Etat libre de toute charge.

Sur les questions litigieuses de la fixation des prix et du mode de paiement, la loi agraire de 1921 prescrit trois instances :

1° La Commission d'arrondissement qui établit la base du prix à payer.

2° La Commission de Département, instance d'appel.

3° La Cour d'appel qui décide en dernière instance.

L'art. 36 de la loi agraire fixe un quantum, qui ne pourra pas être dépassé, dans la détermination du prix de la terre expropriée, au montant des fermages pris par les Commissions régionales pour les années 1917 et 1922 multipliés par 40, à l'exception des terres de pâturages, pour lesquelles

propriation par propriétaire interdisant à celui-ci d'en posséder en tout plus de 100 hectares.

le coefficient de multiplication est de 20 seulement. Telles sont les dispositions les plus importantes des lois agraires de 1921 dont deux en particulier, la création du Comité agraire comme instance de cassation, en matière agraire, et la fixation du maximum de prix pour les terres expropriées, nous intéressent davantage parce qu'elles ont été considérées et combattues comme inconstitutionnelles.

Cette dernière question notamment, du prix de l'expropriation, dont traite l'art. 36 al. 3 de la loi agraire du 17 juillet 1921, fit l'objet d'un débat devant la deuxième section de la Cour d'appel de Craiova, qui écarta ledit art. de loi, comme contraire à la Constitution, au cours d'un procès intenté par Obstea din Tartelu contre le Ministre des Domaines et de l'Agriculture.

La question que s'était posée la Cour d'appel de Craiova était de savoir si l'art. 36 al. 3 de la loi agraire, qui fixait un maximum à l'allocation des indemnités par les Cours d'appel en matière d'expropriation agraire, était conforme à l'art. 19 al. 4 de la Constitution qui déclarait simplement que le prix à payer par l'Etat serait fixé en dernière instance par les Cours d'appel respectives. La Cour d'appel se prononça dans le sens que ledit article de la loi agraire est contraire à la Constitution pour les motifs suivants :

L'art. 19 de la Constitution, modifié en 1917, posait le principe que les prix des terres expropriées seraient fixés en dernière instance par les Cours d'appel.

L'intention du Constituant ressortait clairement du

texte même de la Constitution; elle était de laisser à la justice le soin de fixer elle-même l'indemnité à payer.

Le constituant s'était rendu certainement bien compte que sur cette question on ne peut rien fixer à l'avance, qu'un prix est une chose infiniment variable dépendant d'une foule d'éléments et facteurs qui échappent au législateur, surtout lorsqu'il s'agit d'opérations échelonnées sur un certain temps, et que dans ces conditions, en établissant un prix à l'avance, on risque de payer un montant qui ne représente pas exactement la valeur de ce que l'Etat a pris; ce qui ne serait pas conforme à l'art. 19 de la Constitution qui était formel : « Personne ne peut être exproprié que pour cause d'utilité publique après une juste et préalable indemnité. »

C'est donc cette norme qui doit guider les tribunaux dans la détermination de l'indemnité ; l'égalité stricte entre la valeur que l'Etat prend et le prix qu'il offre en échange.

Dans le cas qui nous préoccupe, celui d'expropriation pour cause d'utilité nationale, les Cours d'appel devraient accorder une indemnité égale à la valeur de la terre expropriée, pour se conformer aux dispositions de la Constitution.

Or, la loi agraire du 17 juillet 1921 fixe un prix maximum que les tribunaux ne pourront dépasser; elle est par conséquent contraire à l'art. 19 de la Constitution, car, dans le cas où la valeur des terres expropriées est supérieure au maximum fixé par la loi, l'instance compétente, en l'espèce les Cours d'appel, ne pourra accorder ce prix, parce qu'il dépasse-

rait celui que la loi de 1921 a fixé à l'avance, dans son art. 36 al. 3 (40 fois le prix des fermages entre les années 1917-1922); or, en agissant ainsi, l'indemnité n'est plus conforme aux dispositions de l'art. 19 de la Constitution.

En plus, l'art 36 est contraire à l'art. 19 al. 4 de la Constitution car en fixant un prix maximum, il forme une restriction dans la détermination du prix par les Cours d'appel, que le constituant de 1917 n'a certainement pas voulu établir, puisqu'il ne l'avait pas énoncé.

On a reproché encore, à l'art. 36 de la loi agraire, d'être contraire à l'art. 17 de la Constitution par lequel la confiscation des biens est interdite.

Or, le fait que, dans une expropriation de terre, le propriétaire n'a pas reçu de l'Etat ce à quoi il a droit, c'est à dire une valeur égale à celle qui lui a été enlevée, constitue une perte pour lui, une diminution de son patrimoine, qui équivaut à une confiscation. Par conséquent la loi qui établit de telles dispositions est forcément en contradiction avec l'art. 17 de la Constitution.

L'art. 36 de la loi de 1921 porte atteinte encore à l'art. 36 de la Constitution qui déclare que le pouvoir judiciaire est exercé par les Cours et tribunaux.

La loi agraire, en fixant un maximum de prix pour les terres expropriées, empiète sur les attributions du pouvoir judiciaire, ce qui est contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

D'autre part le fait que c'est le Ministre de l'Agri-

culture ou ses agents qui déterminaient le prix moyen des fermages entre les années 1917 et 1922, qui ainsi que nous l'avons dit forme la base de la formation ultérieure du prix maximum d'expropriation, constitue une immixtion du pouvoir exécutif dans les attributions du pouvoir judiciaire, ce qui est également contraire à la Constitution et au principe de la séparation des pouvoirs et notamment à l'art. 35 de la Constitution qui stipule que le pouvoir exécutif appartient au Roi, qui l'exerce conformément aux modalités prévues par la Constitution.

L'art. 36 de la loi agraire est également contraire à l'art. 93 de la Constitution qui interdit au Roi d'intervenir ou de suspendre le cours de la justice, et à l'art. 96 qui dit que le Roi n'a que les pouvoirs que lui donne la Constitution; l'interdiction dont parlent les art 35, 93 et 96 de se mêler des affaires de la justice ne s'arrête pas au Roi, chef du pouvoir exécutif, mais s'étend également à ses ministres.

Or, la fixation du prix en matière d'expropriation étant une des attributions de la justice, l'interdiction qui en est faite au Roi conformément aux articles que nous venons de citer doit s'étendre aussi aux ministres; par voie de conséquence, l'établissement de la cote moyenne des affermage, qui est un des éléments du prix de l'expropriation, étant faite par le Ministre de l'Agriculture, qui est un agent du pouvoir exécutif, est contraire aux art. 35, 93 et 96 de la Constitution.

Enfin, l'art. 36 al. 3 est contraire aux art. 10 et 12

de la constitution qui déclarent l'égalité de tous devant les lois et interdit les privilèges.

Dans l'opération de l'expropriation, le Ministre de l'Agriculture, qui représente l'Etat, est partie intéressée et en même temps détermine les modalités et fixe le prix; il a donc tout intérêt à fixer un prix bas pour que l'expropriation ne revienne pas trop cher à l'Etat.

Il est évident que, dans ces conditions, l'art. 10 de la Constitution, qui parle de l'égalité de tous devant la loi, n'est qu'un vain mot.

Pour cet ensemble de motifs la Cour d'appel de Craiova déclara l'art. 36 al. 3 de la loi agraire du 17 juillet 1921 contraire à la Constitution et, donnant suite à la demande du plaignant (Obstea diu Tartelu), accorda par sa décision du 2. 1922, à celui-ci un prix d'expropriation supérieur au maximum fixé par la loi agraire de 1921.

Contre la décision de la Cour d'appel de Craiova le Ministre de l'Agriculture fit un recours en cassation par l'intermédiaire du Procureur Général auprès de la Cour de Cassation fondé sur un excès de pouvoir.

La question posée à la Cour de Cassation était si l'art. 36 al. 3 de la loi agraire du 17 juillet 1921 était conforme à l'art. 19 al. 4 de la Constitution.

La Haute Cour, par son arrêt du 7 septembre 1922, admit le motif du recours (excès de pouvoir) et par voie de conséquence infirma la décision de la Cour d'appel de Craiova¹.

La Cour, sur le recours fait par le ministère de l'Agriculture par l'intermédiaire du Procureur général auprès de cette Haute Cour, contre

La thèse de la Haute Cour, comme cela résulte des motifs contenus dans son arrêt, est que, du moment que le constituant de 1917 a décidé qu'une loi agraire viendra ultérieurement développer le principe de l'expropriation agraire posé par l'art. 19 de la Constitution, par le fait, ajoute l'arrêt, que cette loi sera votée suivant la procédure prévue par l'art. 128 de la Constitution ainsi que l'exige l'art. 19 al. 5 de la Constitution, elle deviendra à son tour une disposition constitutionnelle d'une valeur égale au principe constitutionnel posé en 1917, et que par conséquent elle pourra non seulement le compléter mais même le modifier.

Nous croyons que la solution du problème soulevé devant la Haute Cour dépendra en grande partie de l'interprétation de l'art. 19 al. 5 de la Constitution, autrement dit de l'examen de l'intention du constituant, lorsqu'il a posé en 1917 le principe de l'expropriation, en en laissant la réalisation à une loi. Nous savons que le constituant de 1917, pour les motifs que nous indique l'arrêt même de la haute Cour, (occupation militaire

la décision 2-1922 de la Cour d'Appel de Craiova, 2^e section :

Considérant que par cette décision la Cour d'Appel a écarté l'application des dispositions de l'art. 36 de la loi agraire, suivant lequel le prix d'expropriation ne peut dépasser les prix des fermages fixés par la Commission régionale pour les années 1917-1922 multiplié par 40, et a fixé elle-même un prix qui dépasse le maximum, pour la terre expropriée du plaignant.

Considérant que la Cour d'Appel appuie sa décision sur le fait que l'art. 19 de la Constitution al. 4 ainsi qu'il a été modifié en 1917 laisse l'établissement du prix des terres expropriées pour cause d'utilité nationale en dernier ressort aux Cours d'Appel, sans prévoir aucune restriction en ce qui concerne le quantum, par conséquent l'art. 36 limitant ce droit d'appréciation serait contraire à la Constitution, la raison d'ailleurs pour laquelle a été écartée l'application du dit article de la loi.

Considérant qu'en réalité l'art. 19 al. 4 de la Constitution prévoit

manque de statistiques et, d'une façon générale, incertitude de la situation), ne pût continuer l'œuvre commencée et fut obligé de s'arrêter.

Il s'agit de déterminer si le constituant a en 1917 posé le problème de l'expropriation agraire sur une base suffisamment précise et en a même résolu lui-même les points essentiels, laissant simplement pour plus tard à une loi le soin de développer et de compléter les points de détails.

Ou, au contraire, si le constituant avait décidé en 1917 que la loi agraire serait votée suivant la procédure cons-

que le prix des terrains expropriés pour cause d'utilité nationale sera fixé en dernière instance par la Cour d'Appel respective.

Considérant cependant que pour interpréter et appliquer cette disposition il faut tenir compte de l'ensemble de l'art. 19 et non s'en limiter à l'interprétation isolée de l'alinéa 4.

Considérant que l'art. 19 dans sa partie finale ajoute dans son alinéa V qu'au plus tard dans un délai de 6 mois de la libération du territoire sera établie et promulguée une loi agraire d'expropriation pour cause d'utilité nationale, qui développera les principes posés par l'art. 19, que cette loi doit être votée conformément aux dispositions de l'art. 128 de la Constitution, et que ses dispositions seront inscrites dans l'art. 29 de la Constitution dont il fera partie de plein droit.

Que par conséquent, par ce dernier alinéa, le constituant montre que l'art. 19 tel qu'il a été voté en 1917 était incomplet, que pour le compléter il fallait ensuite une loi d'expropriation qui sera votée avec la même procédure que les dispositions constitutionnelles, dont elle fera de plein droit partie, et que par conséquent elle deviendra à son tour une disposition constitutionnelle;

Considérant que ces conditions ont été remplies, et que la loi agraire a été votée, conformément aux dispositions de l'art. 19 al. V de la Constitution, que l'art. 160 de la loi agraire spécifie et énumère quelles dispositions de la loi agraire seront constitutionnalisées et seront inscrites dans l'art. 19 de la Constitution, que parmi celles-ci figure également, l'art. 36, qui faisant donc partie de l'art. 19 de la Constitution, ne pourra plus être mise en cause;

Considérant que si la Constitution de 1917, n'a pas résolu en entier les modalités de l'expropriation et les a remis à une date ultérieure

constitutionnelle de l'art. 128, dans le but exprès de faire de cette loi une disposition constitutionnelle qui pourrait au besoin modifier l'art. 19 en fixant un maximum de prix que cet article établi, en 1917, n'avait pas prévu.

Or l'art. 19 de la Constitution de 1917 est très précis là dessus : « La loi générale d'expropriation pour cause

ceci s'explique à cause des événements de la guerre et du manque des moyens de renseignements, ainsi que des statistiques nécessaires, ne pouvant pas d'autre part connaître quelle sera la situation financière de l'Etat, lorsque la guerre sera terminée, pour ces raisons il lui a été impossible de faire une expropriation en connaissance de tous les éléments du problème, et qu'il ne pouvait non plus être question de retarder la solution de la question agraire, car le partage des terres aux paysans, cette question qui intéresse notre Etat au plus haut degré, était arrivée à une étape d'où il était impossible de reculer; le constituant, dans cette délicate affaire, l'a résolue partiellement, ajournant pour plus tard après la libération du territoire par les armées ennemies le règlement et le développement du principe posé en 1917;

Considérant que les Chambres auxquelles revenaient la tâche de reviser l'art. 19 de la Constitution n'ont pu accomplir leur mandat parce qu'elles ont été dissoutes, que de ce fait on ne peut déduire que l'art. 19 n'est plus susceptible d'être complété, que ce mandat est passé aux Chambres suivantes;

Que du moment que la nécessité de la revision de l'art. 19, conformément aux dispositions de l'art. 128, a été constatée, et qu'on établit d'une façon certaine que l'art. 19 aura à être complété et révisé ultérieurement le vote qui a eu lieu sur ce point ne peut plus être remis en discussion; qu'il reste définitif et en vigueur jusqu'au moment où la question sera définitivement résolue; ce qui d'ailleurs a été fait par les dispositions constitutionnelles de la loi agraire, spécialement désignées dans son art. 160;

Considérant qu'on ne peut valablement soutenir que la Constitution de 1917, stipulant qu'une loi développera les principes posés par l'art. 19 de la Constitution, cette loi ne pourra se limiter qu'aux questions de détails et à l'application des principes compris dans l'art. 19 de la Constitution, et ne pourra en aucun cas ajouter des dispositions constitutionnelles;

Considérant qu'une telle interprétation est contraire au texte de l'art. 19 al. V de la Constitution, qui notamment dans sa partie finale montre d'une façon claire et catégorique que la loi d'expropriation pour cause d'utilité nationale fera partie intégrante de cet article, ce qui

d'utilité nationale développera les principes inclus dans cet article. »

Par conséquent, il s'agit d'une loi agraire dont les points importants sont posés par l'art. 19 de la Constitution, qu'elle aura simplement à développer.

Or, développer c'est créer des dispositions en vue de l'application d'un principe dans les limites que celui-ci a posées; les nouvelles dispositions étant secondaires, par rapport au principe, qu'ils ne peuvent contredire sur aucun point.

veut dire qu'il le complète, qu'il a par conséquent, un caractère constitutionnel, et exclut l'idée d'une loi qui doit suivre obligatoirement l'application des principes déjà inscrits dans la Constitution; qu'une telle interprétation est contraire aux intentions du législateur constituant, car vraiment s'il avait poursuivi le but qu'on lui attribue, il aurait été suffisant d'une loi ordinaire, il n'aurait pas pris la précaution d'être votée conformément aux dispositions de l'art. 128, ni prévoir que la loi fait partie de plein droit de l'art. 19, mais qu'au contraire, comme cela résulte des débats mêmes qui se sont déroulés au milieu de la constituante de 1917, et notamment du rapport qui accompagne le projet de loi, il a été spécifié que la loi d'expropriation peut introduire des principes constitutionnels, qui compléteront les dispositions de l'art. 19 et qu'une fois votés, ils ne pourront plus être modifiés sans les garanties de l'art. 128;

Considérant que si la loi d'expropriation a pu introduire des principes constitutants, a pu très facilement limiter le droit d'appréciation des Cours d'Appel, dans les mêmes conditions que si elle avait pu le faire en 1917, si la tâche de revision avait été terminée alors, que par conséquent ces deux dispositions, l'al. IV, art. 19 de la Constitution, et art. 36 de la loi agraire, peuvent être considérés comme des dispositions qui se complètent et non des dispositions contraires, ainsi que l'a établie la Cour d'Appel de Craiova; qu'ils ne peuvent être interprétés que dans le sens que les Cours d'Appel ont le droit de fixer en dernière instance le prix des terrains expropriés pour cause d'utilité nationale, leur appréciation ne pouvant pas cependant dépasser le prix des terres affermées pendant les années 1917-1922 au multiple de 40;

Considérant que la Cour d'Appel, agissant autrement, a interprété d'une façon erronée les textes, et que, par conséquent, le motif de cassation est fondé, et la discussion de l'autre motif est sans intérêt; pour ces motifs la Cours d'Appel admet le recours.

Arrêt n° 173 du 7 septembre 1922.

La question de déterminer le prix dans une opération, comme celle de l'expropriation agraire, peut-elle être considérée comme une question secondaire, que le constituant de 1917 a pu laisser au soin d'une loi ultérieure, comme cela ressortirait de l'arrêt de la Haute Cour du 7 septembre 1922².

Dans ce cas il est évident que le maximum de prix fixé par l'art. 36 al. 3 de la loi agraire de 1921 serait une disposition qui compléterait celle de l'art. 19 al. 4 de la Constitution, concernant la question de prix de l'expropriation, que le constituant n'a pas définitivement réglée en 1917.

Nous croyons que le prix d'une expropriation, qu'elle soit agraire ou autre, est la question primordiale qui domine toutes les autres, et dont dépend le succès même de l'opération; dans ces conditions pour revenir à la réforme agraire; il ne peut être question de laisser la fixation du prix des terres que l'Etat demande aux particuliers, à la volonté d'une loi.

Au contraire, cette importante question attira dès le début l'attention du constituant et, pour rassurer les craintes légitimes qui s'élevaient de la part des propriétaires terriens, sur ce côté délicat du problème, le constituant le régla lui-même, définitivement, en 1917.

Témoin, l'art. 19 al. 4 de la Constitution de 1917 qui disait : « Les prix des terres expropriées pour cause d'utilité nationale sera fixé, en dernière instance, par les Cours d'Appel, et le paiement sera fait en titres de rente, émis par l'Etat, amortibles et portant l'intérêt de 5 % par année, la valeur nominale étant en parité avec la valeur réelle. »

Nous estimons que les termes de cet article sont assez clairs, pour qu'il ne puisse exister le moindre doute sur les intentions du constituant de 1917, qui a voulu laisser aux Cours d'Appel respectives le soin d'établir le prix elles-mêmes sans leur fixer aucun maximum. Ce prix dépendra naturellement d'une multitude de faits, situation du terrain, qualité, etc. etc.; il appartiendra à l'instance judiciaire désignée de déterminer l'indemnité en tenant compte de toutes ces considérations.

Or l'art. 36 de la loi agraire de 1921 fixant un maximum de prix détermine en somme elle même ce prix.

Les Cours d'Appel seront donc dépourvues du droit que leur accordait l'art. 19 al. 4 de la Constitution, elles devront respecter les indications de la loi agraire ce qui leur enlève une liberté complète d'appréciation. Ce ne sera plus la situation de la terre ou sa qualité que détermineront le juge à fixer le prix, mais les maximum que la loi agraire a fixés.

Donc, lorsque les Cours d'Appel estimeront que dans certains cas les particuliers ont droit à une indemnité supérieure à celle fixée par la loi, à cause de la grand valeur des terres qui leur ont été demandées, les Cour d'Appel ne pourront donner aucune suite à leurs justes appréciations.

Nous estimons que l'art. 36 de la loi agraire du 17 juillet 1921, en établissant un quantum de prix, introduit une mesure restrictive dans l'appréciation du prix que l'art. 19 al. 4 de la Constitution avait voulu libre et appartenant en entier à l'instance judiciaire et que

par conséquent non seulement il ne complète pas l'art. 19 de la Constitution, mais lui est nettement contraire, ce qui nous conduit à dire que, malgré l'arrêt de la Haute Cour, l'art. 36 al. 3 de la loi agraire au point de vue juridique est inconstitutionnel.

L'arrêt de la Cour de Cassation a été suivi par une grande partie de la Doctrine roumaine.

Les partisans de la constitutionnalité de l'art. 36 de la loi agraire ajoutent à l'appui de leur thèse qu'il y a lieu de faire une distinction entre l'expropriation pour cause d'utilité publique telle qu'elle est prévue par la Constitution et l'expropriation pour cause d'utilité nationale que prévoit l'art. 19 de la Constitution, mesure collective qui ne saurait être régie par les règles d'une expropriation ordinaire.

Un des jurisconsultes roumains, M. P. Missir, écrit dans la note aux Pandectes roumaines, 1923 : « Ce sont deux questions différentes celle de prendre du patrimoine de quelqu'un un bien pour l'affecter à un but social : ouverture de rue, circulation, défense nationale, et celle d'exproprier la propriété d'une catégorie de la population pour la transmettre à une autre catégorie de la société », et plus loin « c'est certain que la richesse des biens mobiliers sont le résultat du travail de l'homme ou représente celui des générations passées et que celui qui les possède mérite le respect, non seulement de son travail, mais de celui fait par les autres. Mais peut-on appliquer ce principe pour la terre ? »

» S'il est vrai que la valeur d'une terre dépend en partie du travail qu'elle nécessite pour la rendre cultivable

et prête à la production, il n'en est pas moins vrai que la propriété de la terre est le résultat de la domination des uns sur les autres; c'est un fait dans les détails duquel je n'entrerai pas, mais dont tout le respect est dû à l'intervention de la loi.

» Eh bien, la même loi qui a trouvé utile de respecter la domination, peut trouver qu'il y a un intérêt commun à la restreindre. »¹

Au point de vue général, ces lignes contiennent une part de vérité.

Juridiquement cependant, la distinction qui est faite entre l'expropriation ordinaire et celle des terres est contestable, car l'art. 19 de la Constitution est catégorique : la propriété de toute nature est sacrée et inviolable.

Les mots : de toute nature, montrent assez clairement l'intention du constituant qui a voulu protéger toutes les catégories de propriétés mobilières ou terriennes.

Pourquoi les propriétaires expropriés pour cause d'utilité nationale n'auront-ils pas droit à une indemnité aussi juste que les propriétaires expropriés pour cause d'utilité publique à l'égard desquels il a toujours été respecté les dispositions constitutionnelles.

Le fait que dans la réforme agraire l'expropriation est collective ne peut être une raison à ce que dans cette opération les intérêts ne soient pas aussi jalousement respectés que s'il s'agissait d'une expropriation individuelle.

1. Pandectile Romane avril 1923 *caetal.* I, note P. Missir.

Le fait que, deuxièmement, la terre enlevée aux propriétaires, est partagée par l'Etat entre les paysans; ne peut non plus être une excuse à un enrichissement d'une classe au détriment d'une autre.

Nous ne partageons pas non plus l'idée suivante qui ressort des lignes de la note dont nous venons de parler : « La vérité au sujet de laquelle il ne peut exister le moindre doute est que la question de l'indemnité en matière d'expropriation pour cause d'utilité nationale se présente dans des conditions différentes que celle pour cause d'utilité publique.

« En premier lieu, si la définition que la propriété est sacrée et inviolable est maintenue également pour la réforme agraire, dans ce cas il ne serait pas suffisant que l'indemnité soit juste et préalable, mais avant il faudrait empêcher l'expropriation collective qu'introduit la disposition de l'art. 19. »

Nous estimons qu'il n'existe pas d'incompatibilité entre l'expropriation collective et les termes de l'art. 19, qui parle simplement d'expropriation; que les raisons qui militent en faveur d'une juste indemnité lorsqu'il s'agit d'une expropriation individuelle ont autant de force quand il est question d'une expropriation collective.

Nous croyons qu'en dehors même des termes de l'art. 19 et au-dessus même de ce texte, il existe un principe d'équité et de justice qui doit régir toutes les relations entre particuliers et Etat, qui exige qu'au sacrifice demandé corresponde une juste indemnité.

CHAPITRE III

Le contrôle de la constitutionnalité des lois qui, jusqu'en 1923, fut du domaine de la jurisprudence, subit à cette date un règlement définitif, et qui fut incorporé dans le texte même de la Constitution dans son art. 103. La question est résolue maintenant d'une façon sensiblement différente. Il n'appartient plus à tous les tribunaux de la hiérarchie judiciaire de s'occuper du contrôle constitutionnel des lois. L'art. 103 introduit une disposition restrictive en réservant celui-ci désormais exclusivement à la compétence de la Cour de Cassation toutes sections réunies.

La rédaction de cet article fit l'objet de nombreuses discussions au sein même du Comité des délégués chargés de soumettre ce texte aux assemblées constituintes. Une majorité put se faire sur le texte suivant : « Il appartient uniquement à la Cour de Cassation toutes sections réunies de juger la constitutionnalité d'une loi et de déclarer inapplicables celles contraires à la Constitution. La déclaration d'inconstitutionnalité est limitée aux parties du procès. Le

droit de recours en matière de cassation est d'ordre constitutionnel ». Le texte ainsi rédigé fut soumis à l'approbation des assemblées constituantes qui le votèrent à une grande majorité.

Le rapporteur du Comité des délégués devant le Sénat¹ ne manqua pas de développer devant la haute assemblée les arguments et les avantages qui militent en faveur de l'art. 103, restreignant le contrôle constitutionnel des lois dans la compétence exclusive de la Cour de Cassation sections réunies.

Car, soutenait le rapporteur de l'art. 103, il faut à tout prix éviter à l'égard d'une loi l'incertitude, dans laquelle on placerait celle-ci en laissant à toutes les instances judiciaires le droit de juger de la constitutionnalité d'une loi.

« Tant au point de vue théorique, que juridique ou moral, disait-il, il faut tâcher d'imposer la force et l'autorité d'une loi. Or, avec le système prévoyant que tous les tribunaux peuvent déclarer une loi inconstitutionnelle, vous arriverez à la solution qu'une même loi sera déclarée constitutionnelle par certaines instances et inconstitutionnelle par d'autres. Et dans ce cas, le prestige d'une loi n'est-il pas atteint ?

» Je crois que oui certainement ! »

Néanmoins l'art. 103 rencontra une vive opposition dans les deux assemblées constituantes au Sénat et à la Chambre.

1. M. Tony Iliesco, *Desbateri Parlamentare. Sénat*, p. 388.

Il fut néanmoins déposé l'amendement suivant :

« Toutes les instances judiciaires, dans l'exercice de leur droit d'appliquer et d'interpréter les lois, pourront, lorsqu'une contradiction existera entre un texte de loi et un texte formel impératif de la Constitution, écarter la disposition de la loi qui est inconstitutionnelle pour donner la préférence au texte constitutionnel ».

Cet amendement fut soutenu remarquablement par une minorité en tête de laquelle se trouvait M. Dissescu, rapporteur général de la Constitution devant le Sénat, jurisconsulte et professeur honoraire à la Faculté de droit de Bucarest, qui, dans un discours prononcé à cette occasion devant le Sénat, réfuta par de nombreux arguments la thèse restrictive de l'art. 103. M. Dissescu invoqua en premier lieu que l'exception d'inconstitutionnalité est un incident du procès.

Dans ces conditions, si on donne le jugement de l'exception d'inconstitutionnalité dans la compétence de la Cour de Cassation, on porte atteinte au principe de l'unité d'action qui veut que le juge de l'action soit le juge de l'exception.

Deuxième argument. Le juge prête le serment de respecter et appliquer les dispositions des lois et en même temps celles de la Constitution.

Quelle serait l'utilité d'exiger ce serment, alors que l'art. 103 déclare qu'il appartient à la Cour de Cassation seulement le rôle de faire respecter les dispositions constitutionnelles?

Troisième argument. L'art. 103 crée une inégalité au sein même du pouvoir judiciaire en faisant deux catégories de juges, les uns pouvant exercer un contrôle constitutionnel, les autres ne le pouvant pas, alors qu'en réalité tous les juges sont égaux depuis le juge de paix au président de la Cour de Cassation, puisque tous sont membres du pouvoir judiciaire et investis d'une même attribution : celle de juger et appliquer les lois.

Quatrième argument. Le recours en cassation n'est pas suspensif d'exécution. Il se peut donc qu'en attendant que la Cour de Cassation ait statué sur l'exception d'inconstitutionnalité élevée par une des parties du procès, l'autre exige, ainsi que la loi l'autorise, l'exécution du jugement prononcé, ce qui lui permettra d'entrer aussitôt en possession de l'objet du litige.

Une autre difficulté créée par l'art. 103 est la suivante : L'exception d'inconstitutionnalité doit-elle être jugée par la Cour de Cassation, seulement lorsque les premières instances se sont prononcées sur le fond ou, au contraire, doit-on, dès que l'exception d'inconstitutionnalité a été élevée, suspendre le procès, pour permettre à la Cour de se prononcer la première?

Dans les deux cas il y a des inconvénients :

Si on va à la Cour de Cassation, pour faire d'abord juger l'exception d'inconstitutionnalité, le procès est arrêté devant les instances ordinaires, ce qui n'est pas pour la solution rapide des procès; si on juge, par contre, tout le procès d'abord, on est obligé si la loi

est déclarée inconstitutionnelle, de reprendre la même affaire encore une fois. M. Dissescu relève un autre inconvénient, et non des moins importants : Quelle sera la situation des plaignants pour les procès inférieurs à 1.500 lei relevant de la compétence du juge de paix en première et dernière instance, et qui viennent en recours au tribunal, comme instance de cassation ?

Ces plaignants se trouvent-ils dans l'impossibilité d'invoquer l'exception d'inconstitutionnalité, parce que le jugement de celle-ci appartient uniquement à la Cour de Cassation, devant laquelle ils ne peuvent aller ? Ils se trouveraient dans ce cas défavorisés par rapport aux autres plaignants qui eux pourront recourir devant cette instance.

Où alors, pour éviter de mettre cette catégorie de plaignants dans une situation moins avantageuse, ils seront autorisés à s'adresser pour le jugement de l'exception d'inconstitutionnalité directement à la Cour de Cassation.

On arrive ainsi à ce résultat que pour le fond du procès ils ne pourront aller à la Cour de Cassation et pour l'exception d'inconstitutionnalité qui n'est qu'un incident du procès ils le pourront.

Enfin, où les dispositions de l'art. 103 conduisent à une situation paradoxale, c'est en matière d'impôts et d'expropriations agraires, questions au sujet desquelles il a été créé deux juridictions d'exception : la juridiction mixte en matière d'impôts, composée

d'administrateurs et juges, et le Comité agraire pour les expropriations agraires.

En même temps, il avait été décidé qu'aucun recours en ces matières ne serait permis devant la Cour de Cassation.

Or, par le fait que l'art. 103 stipule que la déclaration d'inconstitutionnalité ne peut être prononcée que par la Cour de Cassation, des milliers de contribuables et d'expropriés, auxquels comme nous venons de le dire le recours en Cassation n'est pas permis, se trouveront dans l'impossibilité d'élever l'exception d'inconstitutionnalité. Malgré l'importance de tous ces arguments, que M. Dissescu développa avec compétence, la thèse restrictive du Comité des délégués en faveur d'un contrôle constitutionnel des lois appartenant exclusivement à la Cour de Cassation sections réunies, prévalut et le texte de l'art. 103 fut voté avec une grande majorité au Sénat et à la Chambre, tel qu'il avait été proposé par le Comité des délégués.

Il ressort des termes de l'art 103 que :

1. Il appartient à la Cour de Cassation toutes sections réunies de statuer sur l'inconstitutionnalité d'une loi.
2. La loi, ou la disposition de loi, contraire à la Constitution ne sera pas appliquée.
3. L'effet d'une déclaration d'inconstitutionnalité se limite aux parties du procès.

L'art. 103 pose les traits essentiels du système qu'il établit, sans cependant déterminer dans quelles conditions celui-ci fonctionnera et notamment quelle sera la procédure à employer.

L'exception d'inconstitutionnalité sera-t-elle de nature à suspendre le procès sur le fond, laissant auparavant la Cour de Cassation se prononcer sur cette exception, ou au contraire le procès suivra-t-il son cours en entier, et la Cour de Cassation statuera-t-elle après ?

Cette question, laissée en suspens par l'art. 103, est réglée par l'art. 29 de la loi du 20 décembre 1925 sur l'organisation de la Cour de Cassation, qui développe et complète l'art. 103 de la Constitution.

En voici le texte : « La Cour de Cassation jugera également, et cette compétence lui sera exclusive, la question de la constitutionnalité d'une loi, et déclarera inapplicable celle contraire aux dispositions de la Constitution. L'instance devant laquelle a été élevée l'exception d'inconstitutionnalité jugera le procès sans s'occuper de la question d'inconstitutionnalité, qui viendra devant la Cour de Cassation lorsque le procès sera définitivement terminé.

« Les mêmes conditions seront applicables lorsque la question d'inconstitutionnalité a été élevée devant un tribunal ordinaire, statuant comme instance de recours.

« Dans ce cas, celui qui invoque que la loi est inconstitutionnelle pourra exercer un recours directement à la Cour de Cassation sections réunies.

« Si les deux parties du procès tombent d'accord à ce que l'exception d'inconstitutionnalité soit jugée en premier lieu par la Cour de Cassation d'abord, le

procès est suspendu et le dossier renvoyé à la Cour de Cassation sections réunies. »

Il résulte des termes de cet article que :

a) La question d'inconstitutionnalité ne peut être portée par voie d'action directe devant la Cour de Cassation sections réunies, mais doit être élevée par voie d'exception au cours du procès même.

b) L'instance devant laquelle l'exception d'inconstitutionnalité a été élevée devra poursuivre l'examen du procès, les juges étant obligés d'appliquer la loi sans s'occuper si elle est constitutionnelle ou non.

c) Il appartiendra à la Cour de Cassation, toutes sections réunies, de se prononcer sur l'exception d'inconstitutionnalité seulement lorsque le procès sera terminé devant les instances.

d) A ce principe, il y a cependant une exception: les parties peuvent, par un commun accord, demander à ce que l'examen de l'exception d'inconstitutionnalité soit entrepris tout de suite par la Cour.

e) Enfin, dans les procès inférieurs à 1 500 lei au sujet desquels l'exception d'inconstitutionnalité ne pourra être élevée, parce que l'instance de Cassation est le tribunal, l'art. 29 autorise un recours direct devant la Cour de Cassation, en mettant ainsi sur un même pied d'égalité tous les défendeurs.

En résumé, la procédure est la suivante : une personne intente un procès, le défendeur peut alléguer que la loi invoquée par le plaignant est inconstitutionnelle,

il élèvera l'exception d'inconstitutionnalité, ce qui n'empêchera pas le procès de suivre son cours normal.

Il appartiendra ultérieurement à la Cour de Cassation toutes sections réunies de statuer sur la question d'inconstitutionnalité.

Cependant, si le plaignant accepte, d'un commun accord avec le défendeur, que l'exception d'inconstitutionnalité soit réglée en premier lieu, le procès est interrompu jusqu'au moment où la Cour se sera prononcée sur cette question. L'art. 29 exige l'urgence de la part de la Cour.

Deux faits caractérisent cette procédure : 1^o l'obligation de soulever l'exception d'inconstitutionnalité devant les instances du procès, bien que celles-ci soient incompétentes de statuer elles-mêmes sur cette question ; 2^o l'exception d'inconstitutionnalité ne suspend pas le procès, elle ne pourra être examinée par la Cour, qu'à la fin de celui-ci.

M. le professeur Negulesco commente ainsi le premier fait : « Le système établi par l'art. 29, de ne tenir aucun compte de l'exception d'inconstitutionnalité si elle n'est pas élevée devant les instances ordinaires du procès, nous semble dénué de tout fondement, car ces instances étant incompétentes pour juger elles-mêmes l'exception, l'obligation d'élever celle-ci devant elles est une formalité sans aucune valeur, étant donné que l'art. 736 procédure civile établit d'une façon précise que les nullités d'ordre public peuvent être élevées devant les instances de cassation.

« Or, qui peut atteindre davantage l'ordre public que la violation de la Constitution ?¹ »

Malgré cet avis qui représente d'une façon générale l'opinion de la Doctrine roumaine, sur cette question primordiale de procédure : « quand doit-on élever l'exception d'inconstitutionnalité ? », le principe établi par l'art. 29 demeure que l'exception d'inconstitutionnalité doit être élevée au cours du procès même.

Cette interprétation fut suivie et définitivement résolue par deux arrêts de la Cour de Cassation toutes sections réunies en date du 11 mars 1926 et 3 novembre 1927², par lesquels il est établi qu'en application de l'art. 29, la question de l'inconstitutionnalité d'une loi ne peut être élevée pour la première fois devant la Cour de Cassation toutes sections réunies.

Les arguments de la Haute Cour sont :

Si une partie n'a pas soulevé l'exception d'inconstitutionnalité au cours du procès, c'est qu'elle a estimé que la loi qu'on lui applique n'est pas inconstitutionnelle, par conséquent elle ne pourra plus élever cette exception devant la Cour de Cassation sections réunies, puisque le fait qu'elle n'a pas agi devant les instances du procès est une preuve qu'elle a consenti à ce que la loi lui soit appliquée.

Le deuxième argument est : Le procès qui a traversé tous les échelons de la hiérarchie judiciaire, y compris le recours devant la Cour de Cassation, est un procès

1. P. Negulesco, *Curs de Drept constitutional român*, 1927, p. 494-495.

2. *Revista de Drept public*, anu 1927, M. Alexianu, *Controlul constitutionalitategi legilor*, p. 587.

terminé; dans ces conditions, si la question d'inconstitutionnalité n'a pas été élevée, elle ne pourra pas l'être non plus à l'avenir.

Le premier argument, qui dispose que si l'exception d'inconstitutionnalité n'a pas été soulevée, ceci constitue une renonciation de la part du défendeur à soulever cette exception, peut aisément être réfuté par le fait que l'exception d'inconstitutionnalité est d'ordre public. Par conséquent, une partie pourra toujours se prévaloir d'un bénéfice que lui accorde la loi (art. 726 procédure civile) étant donné que son renoncement en matière d'ordre public ne compte pas.

En ce qui concerne le deuxième argument, celui qui argue que le procès qui a été jugé en Cour de Cassation est un procès terminé, et que, par conséquent, il n'y a plus lieu d'élever l'exception d'inconstitutionnalité devant les sections réunies, on peut alléguer que, le fait même que le procès peut venir encore devant les sections réunies pour la question d'inconstitutionnalité est une preuve que le procès n'est pas encore terminé¹

1. Sur cette question M. Alexiano, professeur dit :

« La Haute Cour établit dans son arrêt que du moment qu'un procès a traversé tous les degrés de juridictions, la Cour de Cassation inclus, c'est un procès terminé et que la question d'inconstitutionnalité ne peut plus se poser.

Autrement dit, en matière constitutionnelle, on ne peut pas saisir directement l'instance compétente, mais au contraire celle-ci doit être saisie par l'intermédiaire d'une instance incompétente.

Nous avouons que nous ne comprenons pas très bien une telle argumentation.

Il est évident d'autre part, que l'arrêt de la Cour a à son appui l'art 29 de la loi du 20 décembre 1925, mais cet argument de texte est plutôt apparent que réel, et ne peut pas résister à une saine interprétation. » *Revista de Drept public*, p. 587.

Il résulte d'autre part des débats mêmes qui ont eu lieu devant les Chambres à l'occasion du vote de l'art. 29 de la loi du 20 décembre 1925 que le législateur a entendu autoriser un recours en matière constitutionnelle par voie directe devant les sections réunies de la Cour de Cassation.

A la question qui fut posée au gouvernement de savoir si une personne qui n'a pas élevé la question d'inconstitutionnalité devant les instances du procès, pourra l'exercer directement devant la Cour de Cassation sections réunies, le gouvernement répondit par l'affirmative¹.

Par conséquent, la jurisprudence de la Cour de Cassation sur ce point de procédure a contre elle tant la grande partie de la Doctrine roumaine, que le véritable esprit dans lequel fut voté l'art. 29 de la loi du 20 décembre 1925.

En examinant le deuxième fait qui caractérise la procédure du contentieux constitutionnel, nous estimons que l'intervention de la Cour de Cassation sections réunies aura lieu seulement après l'achèvement du procès, cela résulte d'une façon incontestable des termes de l'art. 29 qui sont précis à ce sujet.

A l'appui de cette interprétation vient s'ajouter un arrêt de la Cour de Cassation en 1923, qui, avant même que la loi du 20 décembre 1925 vint confirmer ce principe par les termes précis de son art. 29, avait établi que la demande faite à un tribunal d'arrêter

1. Rapporté par M. Alexiano, *Revista de Drept public*, p. 589.

le cours du procès pour permettre à la Cour de Cassation sections réunies de se prononcer sans délai sur l'exception d'inconstitutionnalité qui avait été élevée ne peut être prise en considération par ce tribunal, qu'au contraire celui-ci est obligé de poursuivre et terminer le procès sans s'occuper de la question d'inconstitutionnalité¹.

L'arrêt fait ressortir que l'intérêt même d'une bonne justice exige qu'un procès ne soit pas interrompu, toutes les fois que l'exception d'inconstitutionnalité a été élevée, car cela constituerait un moyen très facile de faire traîner en longueur le cours du procès, ce qui est contraire au principe d'une justice rapide.

La jurisprudence établie en 1923 et confirmée par l'art. 29 de la loi du 20 décembre 1925 n'est pas soutenue par la totalité de la Doctrine roumaine.

Une partie de la Doctrine partage l'opinion que lorsque l'exception d'inconstitutionnalité a été élevée, le procès doit être suspendu et le dossier renvoyé à la Cour de Cassation toutes sections réunies, afin de jugement immédiat.

M. J. Stambulescu, professeur, déclare que cette opinion résulte d'une façon très nette des discussions qui se sont élevées devant les assemblées constituant les à l'occasion du vote de l'art. 103 de la Constitution. On demanda au rapporteur si l'exception d'inconstitutionnalité suspendait le procès. Il répondit par l'affirmative².

1. Cass. II, 1841 diu 1923. *Jurisprudentia romana* 1923, p. 519, rapporte dans : *Constitutiunea romaniei din 1923*, p. 405.

2. J. Stambulesco, *Principii de Drept constitutional*, p. 167.

Une question importante qui fut soulevée au sujet de l'interprétation de l'art. 103 de la Constitution est celle de savoir si la Cour de Cassation sections réunies, examinera la constitutionnalité intrinsèque et extrinsèque de la loi.

Cette question fit l'objet d'un débat devant la Haute Cour, qui par son arrêt du 24 septembre 1925 décida que la Cour de Cassation sections réunies n'aura à s'occuper que de l'examen intrinsèque de la loi, laissant l'examen externe de la loi dans la compétence de tous les tribunaux.

Voici un des motifs de l'arrêt de la Haute Cour :

« Considérant que telle que la question a été posée elle n'entre pas dans la compétence des sections réunies de cette Haute Cour, parce qu'il ne s'agit pas de la violation d'un article constitutionnel par une loi ordinaire, mais de l'absence d'une condition de forme exigée par la loi, question qui est du ressort des instances de fond, que si ces conditions de forme sont exigées pour l'application des lois, elles ne forment pas cependant une question de la constitutionnalité des lois dans le sens de l'art. 103 de la Constitution, pour ces motifs l'affaire doit être renvoyée devant la troisième section¹. »

1. M. Alexiano. *Revisla de Drept public*, op. cit. p. 585..

La jurisprudence établie par cet arrêt de la Haute Cour pose donc la règle que seulement la constitutionnalité intrinsèque de la loi peut faire l'objet d'un examen de la part de la Cour de Cassation toutes sections réunies; qu'au point de vue externe de la loi l'examen revient à toutes les instances judiciaires. La Haute Cour fait une distinction entre la constitutionnalité intrinsèque et celle extrinsèque, distinction qui n'est pas cependant prévue par l'art. 103 de la Constitution et qui ne ressort pas non plus des débats qui se déroulèrent devant les assemblées constituantes.

Cette jurisprudence fut d'ailleurs combattue par une grande partie de la Doctrine, qui s'est posé la question de savoir sur quoi la Haute Cour s'était fondée pour établir une distinction dans l'examen constitutionnel de la loi que l'art. 103 n'avait pas prévue. Ces auteurs estiment qu'en mettant l'application de cet article, en ce qui concerne la forme externe de la loi, dans la compétence de tous les tribunaux, on crée une dérogation extrêmement importante à l'art. 103 de la Constitution¹.

La Cour revint d'ailleurs sur la jurisprudence qu'elle avait établie en 1925, et décida, à l'occasion d'une loi qui lui avait été envoyée pour examen constitutionnel au point de vue externe, qu'elle était compétente et procéda à cet examen.

La Cour, prenant donc une position opposée à celle prise deux ans plus tôt, déclara par son arrêt du 23 juin 1927 qu'il lui appartient d'examiner la constitu-

1. M. Alexiano, *Revista de Drept public*, p. 586.

tionnalité d'une loi tant au point de vue interne qu'extérieur¹.

La Cour de Cassation déclara inconstitutionnelle jusqu'à maintenant:

1° La loi des pensions du 31 janvier 1923 déclarée inconstitutionnelle par l'arrêt du 19 novembre 1925, comme contraire à l'art. 137 de la Constitution, qui stipule que les lois locales demeureront en vigueur jusqu'à l'unification de la législation. Or, la loi des pensions du 31 janvier 1923 suspend avant le terme prévu par l'art. 137 l'ancienne loi des pensions existant dans les territoires annexés.

2° La loi du 5 août 1924, qui fut déclarée inconstitutionnelle par l'arrêt du 30 septembre 1926. Cette loi autorisait l'aliénation des petits lots de terre faits après le 1^{er} février 1921, ce qui était contraire à l'art. 3 al. 1 de la loi agraire du 17 juillet 1921, qui fait partie intégrante de la Constitution (art. 131 titre VIII).

Il existe encore des lois contraires à la Constitution, au sujet desquelles cependant la Cour n'eut pas encore à se prononcer, ces lois n'ayant encore fait l'objet d'aucune contestation. Ainsi l'art. 127 de la loi électorale du 27 mai 1927, par lequel il est stipulé que le parlementaire qui a quitté au cours de la législature le parti politique sur la liste duquel il fut élu pour passer à un autre parti cesse d'avoir le mandat, à la suite d'une simple décision de l'assemblée législative dont il fait partie, est contraire à l'art. 62 de la Constitution

1. Cas, S, V, Pandecte saptamanale 1927.

qui déclare que les membres du corps législatif sont élus pour quatre ans.

Cet article serait inconstitutionnel parce qu'en sanctionnant qu'un élu pourrait être dépourvu de son mandat, il crée une disposition contraire au principe établi par l'art. 62 de la Constitution.

Vu, le Doyen, Membre de l'Institut

H. BERTHELEMY

Vu, le Président de la Thèse,

Gilbert GIDEL

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

- BASILESCO (N.). — La réforme agraire en Roumanie, 1917.
- BERTHÉLEMY (H.). — Note au Sirey, 1912. *Jurisprudence étrangère.*
- BECK (J.). — La Constitution américaine.
- BRYCE (James). — La république américaine, *Traduction Muller*, 1900.
- DISSESCU et DUMITRESCU (M. A.). — *Istoria si principiiile Dreptului Public Roman*, Bucarest.
- EISENMAN. — La Justice constitutionnelle, *Thèse* Paris, 1928.
- ESMEIN. — *Éléments de droit constitutionnel français comparé*, éd., 1927.
- Fédéraliste (Le)*. — Traduction Boucard et Jèze, 1902.
- GIDEL (G.). — *Droit constitutionnel comparé*. Cours 1926-1927.
- HAURIOU. — *Précis de droit constitutionnel*, 1923.
- JÈZE. — Pouvoir et devoir des tribunaux en général et des tribunaux roumains en particulier de vérifier la constitutionnalité des lois à l'occasion des procès portés devant eux. *Revue de Droit public*, 1912, p. 138.
- LAMBERT (Ed.). — *Le Gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis*, 1921.
- LASCAROV-MOLDOVANU (A.). — *Constitutuenca Romanici diei* 1923.
- LEBLANC (J.). — Du pouvoir des tribunaux d'apprécier en France la constitutionnalité des lois. *Thèse*, Paris, 1926.

MEITANI. — Le pouvoir constituant en Roumanie, *Thèse*
Paris, 1890.

NEGULESCO (P.). -- Curs de Drept constitutional Roman,
1927. *Revista de drept public Roman*, 1927.

ROUSSEAU (J. J.). — Le Contrat social.

WOODROW WILSON. — Congressional Government.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	7
CHAPITRE I. — Vue générale sur le système, et exposé des Constitutions roumaines	9
CHAPITRE II. — Le Contrôle constitutionnel en Roumanie sous le domaine de la jurisprudence	63
CHAPITRE III. — Le Contrôle constitutionnel sous le régime de la Constitution de 1923	129
Bibliographie	146

RECEIVED: 1900

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. ...
7. ...
8. ...
9. ...
10. ...

IMPRIMERIE J. BIÈRE

18-20-22, RUE DU PEUGUE

BORDEAUX

1929
